

Sanna Sillanmäki

LAKI VALTION OIKEUSAPU- JA EDUNVALVONTAPIIREISTÄ:
LAKIMUUTOS YLEISESSÄ EDUNVALVONNASSA

Liiketalouden koulutusohjelma
2016

LAKI VALTION OIKEUSAPU- JA EDUNVALVONTAPIIREISTÄ: LAKIMUUTOS YLEISESSÄ EDUNVALVONNASSA

Sillanmäki, Sanna
Satakunnan ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma
Joulukuu 2016
Ohjaaja: Lehtonen, Suvi
Sivumäärä: 66
Liitteitä: -

Asiasanat: yleinen edunvalvonta, holhoustoimi, edunvalvontatoimisto

Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli analysoida 1.10.2016 voimaan tullutta lakia valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä (477/2016) sekä lain vaikutuksia yleisen edunvalvonnan organisaatioon ja toimintaan. Muutoksia ja niiden vaikutuksia havainnollistettiin käyttämällä esimerkkinä Pirkanmaan edunvalvontatoimistoa.

Tutkielman teoriaosiossa käsiteltiin yleisen edunvalvonnan keskeisiä perusteita keskittyen erityisesti lakimuutoksen kannalta olennaisiin aihepiireihin. Lisäksi teoriaosiossa kuvailtiin yleisen edunvalvonnan kehittymistä historian ja tilastotiedon keinoin. Työn analyysiosiossa esiteltiin laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä pykälittäin käyttäen apuna lain esitöitä. Samalla uutta lakia verrattiin soveltuvin osin kumoutuneisiin lakeihin valtion oikeusaputoimistoista (258/2002) ja holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (575/2008). Lain analysoinnin jälkeen selvitettiin lakimuutoksen mukanaan tuomia muutoksia keskittyen muutoksiin yleisen edunvalvonnan ja erityisesti Pirkanmaan edunvalvontatoimiston kannalta.

Tutkielmassa selvisi, että yleisen edunvalvonnan peruseriaatteet säilyivät entisellään. Lakimuutos ei aiheuttanutkaan edunvalvonnan päämiestä koskevia muutoksia. Edunvalvonnan sisältöä säädellään edelleen lailla holhoustoimesta. Sen sijaan lakimuutos aiheutti huomattavia muutoksia yleisen edunvalvonnan organisaatorakenteeseen edunvalvonnan eriytyessä oikeusavusta omaksi toimistokseen. Organisaatiomuutoksen yhteydessä muodostettiin uudet oikeusapu- ja edunvalvontapiirit, minä seurauksena monet toimistot yhdistyivät. Pirkanmaalla tämä tarkoitti Pirkanmaan edunvalvontatoimistoksi. Organisaatiomuutoksen lisäksi muutoksia havaittiin edunvalvojan määräämismenettelyssä sekä edunvalvojan tilivelvollisuudessa edunvalvonnan siirtyessä piirin sisällä. Myös esteellisyystilanteisiin saatiin selviä parannuksia. Näiden valtakunnallisten muutosten lisäksi Pirkanmaan edunvalvontatoimistossa tehtiin päämiessirtoja ja muutoksia yleisten edunvalvojien järjestysnumeroihin.

Tutkimuksessa esiteltyjen tilastotietojen perusteella oli selvää, että edunvalvonnan päämiesmäärä jatkaa kasvuaan. Tästä syystä edunvalvonnan organisaatiota on tarpeen jatkuvasti kehittää, jotta kasvavaan kysyntään pystytään vastaamaan tehokkaasti ja taloudellisesti. Tämän hetkisen organisaatiomuutoksen jälkeen organisaation kehitystyötä jatketaan tavoitteena yhden oikeusapuviraston perustaminen.

ACT ON THE STATE LEGAL AID AND PUBLIC GUARDIANSHIP OFFICES: LEGISLATIVE CHANGE IN PUBLIC GUARDIANSHIP OFFICES

Sillanmäki, Sanna
Satakunta University of Applied Sciences
Degree Programme in Business Administration
December 2016
Supervisor: Lehtonen, Suvi
Number of pages: 66
Appendices: -

Keywords: public guardianship, public guardianship office

The purpose of this thesis was to analyse the Act on the State Legal Aid and Public Guardianship Offices (477/2016) which took effect on the 1st of October, 2016. Furthermore, the thesis aimed to analyse the act's effects on the public guardianship's organizational structure and operations. Public Guardianship Office of Pirkanmaa was used to illustrate the changes and the following effects. The theoretical part of this study explored the fundamental basics of public guardianship, concentrating on the topics most relevant to the change. Furthermore, the theoretical part demonstrated legal guardianship's development through means of history and statistics. The analysis section of this study introduced the Act on the State Legal Aid and Public Guardianship Offices paragraph by paragraph utilizing the preliminary legislative material. The chapter also aimed to compare the new act to the revoked acts. Finally, the aim was to untangle the changes brought by the new act, concentrating on the changes within public guardianship and especially the Public Guardianship Office of Pirkanmaa.

The thesis found out that the fundamental principles of legal guardianship did not change and the new act did not affect the public guardianship customers. Public guardianship is still regulated through the Act on Guardianship. However, the new act caused significant changes in the public guardianship's organizational structure: public guardianship became differentiated from legal aid offices. In connection with the organizational changes, new legal aid and public guardianship districts were formed which lead to many offices merging into one. In the Pirkanmaa region this meant the merger of Pirkanmaa and Tampere legal aid offices' public guardianship sections. The new, united office was named Public Guardianship Office of Pirkanmaa. In addition to the organizational changes, the procedure of appointment of legal guardianship changed for a transitional period. Furthermore, there were changes to the duty to account and situations concerning incompetence due to the likelihood of bias. In addition to these nationwide changes, the transfer of customers from legal guardian to another as well as changes to legal guardians' serial numbers took place in the Public Guardianship Office of Pirkanmaa.

On the grounds of the statistics displayed in this thesis, it was clear that public guardianship continues to increase its clientele. For this reason, the organization calls for constant development in order to be able to meet the increasing demand efficiently and economically. After this current change in the organization of public guardianship the development work continues in pursue of one unified legal aid office.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	6
2	AINEISTO JA METODIT	7
3	YLEINEN EDUNVALVONTA	9
3.1	Edunvalvojan määrääminen.....	9
3.1.1	Edunvalvojan määräämisen edellytykset	10
3.1.2	Tuomioistuimen määräys	12
3.1.3	Holhousviranomaisen määräys.....	13
3.2	Edunvalvojan tehtävät ja velvollisuudet	14
3.2.1	Taloudelliset asiat.....	16
3.2.2	Henkilöä koskevat asiat.....	18
3.2.3	Erityistehtävät	19
3.2.4	Edunvalvojan esteellisyys	20
3.3	Toiminnan valvonta	21
3.3.1	Omaisuusluettelo	21
3.3.2	Luvanvaraiset oikeustoimet.....	22
3.3.3	Vuosi- ja päätöstili.....	22
3.4	Tilastotietoa ja edunvalvonnan historiaa	24
4	LAKI VALTION OIKEUSAPU- JA EDUNVALVONTAPIIREISTÄ (477/2016) .	28
4.1	Lakimuutoksen tausta ja tavoitteet.....	28
4.2	Rakenne ja sisältö	30
4.2.1	Luku 1: Yleiset säännökset.....	30
4.2.2	Luku 2: Oikeusaputoimistot	35
4.2.3	Luku 3: Edunvalvontatoimistot	39
4.2.4	Luku 4: Erinäiset säännökset.....	43
5	UUDEN LAIN AIHEUTTAMAT KESKEISIMMÄT MUUTOKSET	45
5.1	Lainsäädäntö	45
5.2	Yleisen edunvalvonnan organisaatorakenne.....	46
5.2.1	Hallintotehtävät	54
5.2.2	Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja.....	54
5.2.3	Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri ja Pirkanmaan edunvalvontatoimisto	55
5.2.4	Edunvalvojien järjestysnumeromuutokset ja päämiessiirrot Pirkanmaan edunvalvontatoimistossa	56
5.3	Edunvalvojan määräämismenettely	58
5.3.1	Edunvalvojan esteellisyys	60
5.3.2	Edunvalvonnan siirtyminen piirin sisällä	61

6 LOPUKSI.....	61
LÄHTEET.....	64

1 JOHDANTO

Organisaatiomuutokset ovat nykypäivänä jatkuvasti lisääntyvä ilmiö. Tavoitteena on usein toiminnan tehostaminen ja kustannusten vähentäminen. Erityisesti julkisilla aloilla organisaatiomuutokseen saattaa usein liittyä myös lakimuutos. Yleinen edunvalvonta on kokenut toimintansa aikana useita organisatorisia muutoksia, joista viimeisimmän seurauksena Pirkanmaan ja Tampereen oikeusaputoimistojen yleiset edunvalvonnat yhdistyivät muodostaen Pirkanmaan edunvalvontatoimiston. Samalla myös Pirkanmaan ja Tampereen oikeusaputoimistot yhdistyivät ja eriytyivät edunvalvonnasta omiksi toimistoikseen. Tämä organisaatiomuutos pohjautuu 1.10.2016 voimaan astuneeseen lakiin valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä (477/2016), joka kumosi lait valtion oikeusaputoimistoista (258/2002) ja holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (575/2008).

Tämän työn tarkoituksena on esitellä organisaatiomuutoksen myötä voimaan tullut laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä sekä tarkastella uuden lain aiheuttamia muutoksia yleisen edunvalvonnan organisaatorakenteessa ja toiminnassa. Tutkimuskysymykseni on: mikä uudessa lainsäädännössä muuttuu ja miten? Alakysymyksinä varsinaiselle tutkimuskysymykselle ovat: miten vanha lainsäädäntö vertaustuu uuteen lakiin sekä miten lakimuutos vaikuttaa yleisen edunvalvonnan organisaatorakenteeseen ja toimintaan Pirkanmaalla? Keskeistä työssäni on juuri lainsäädäntö ja sen muutokset. Tästä syystä työssä ei käsitelläkään organisaatiomuutoksen teoriaa.

Oma kiinnostukseni opinnäytetyöni aiheeseen kumpuaa työstäni edunvalvontasihteerinä Pirkanmaan edunvalvontatoimistossa. Olen sekä nykyisten että entisten työtehtävieni kautta vahvasti tekemisissä lainsäädännön parissa, minkä lisäksi olen valinnut opintosuuntaukseksi yritys juridiikan. Työni avulla pyrin luomaan sekä itselleni että muille yleisen edunvalvonnan virkamiehille selkeän kuvan sekä uudesta lainsäädännöstä että uusista toimintatavoista. Uusi lainsäädäntö on aiheuttanut muutoksia myös valtion oikeusaputoimistoihin, mutta rajaen opinnäytetyöni aihealueen yleiseen edunvalvontaan.

Tämän opinnäytetyön toisessa luvussa esittelen työni tutkimusmenetelmiä. Työni teoriaosuus alkaa luvussa 3, jossa esittelen yleiseen edunvalvontaan keskeisimmin liittyviä perusteita keskittyen erityisesti lakimuutoksen kannalta merkityksellisiin toimintoihin. Toimintaperiaatteiden lisäksi valotan yleistä edunvalvontaa ja sen tilannetta myös tilastotietojen ja historian näkökulmasta. Tämän luvun tarkoituksena on antaa opinnäytetyön lukijalle selkeä käsitys yleisen edunvalvonnan toimintaperiaatteista, jolloin seuraavien lukujen analysointi helpottuu. Luvussa 4 analysoin lakia valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä rakenteen ja sisällön osalta sekä vertailen lakia soveltuvien osin kumoutuneisiin lakeihin. Luvun alussa esittelen lakimuutoksen taustaa. Luvussa 5 esittelen lakimuutoksen aiheuttamia keskeisimpiä muutoksia käyttäen esimerkkinä Pirkanmaan edunvalvontatoimistoa.

2 AINEISTO JA METODIT

Opinnäytetyössäni suoritetaan kvalitatiivista eli laadullista tutkimusta, jolloin lähtökohtana on todellisen elämän kuvaaminen mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkijan ja kirjoittajan arvot ja aikaisemmin hankitut tiedot nivoutuvat yhteen tutkimuksen kanssa. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa pyritäänkin asioiden todentamisen sijaan löytämään, tai jopa paljastamaan, uusia tosiasioita. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 161.)

Opinnäytetyöni perustuu lainoppiin eli oikeusdogmatiikkaan. Oikeusdogmatiikka rakentuu voimassa olevien oikeuslähteiden varaan ja pyrkii selvittämään, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö oikeudellisessa tutkimusongelmassa. Lainopin avulla tutkija pystyy hahmottamaan kokonais kuvan oikeudellisista järjestelyistä ja niiden välisistä keskinäissuhteista. (Husa, Mutanen & Pohjalainen 2008, 20–21.)

Keskeistä työssäni on vertaileva tutkimus, jonka avulla pyritään luomaan selkeä kuva yleisen edunvalvonnan toiminnan taustalla vaikuttavasta lainsäädännöstä 1.10.2016 alkaen. Samalla kuvaillaan myös lainsäädännön aiheuttamia muutoksia ja sitä kautta edunvalvonnan toimintaa 1.10.2016 jälkeen. Koska lainsäädäntö on keskeinen työ-

säni analysoitava tekijä, perustan tutkimukseni kirjallisiin dokumentteihin, joita tulkitseen, analysoin ja vertailen keskenään. Keskeistä onkin huolellinen perehtyminen aineistoon ja sen analysointiin; pyrin tarkastelemaan aineistoa mahdollisimman monitahoisesti ja yksityiskohtaisesti.

Huolellisen perehtymisen ja vertailun lisäksi hankin uutta tietoa ja aineistoa käsiteltävästä ilmiöstä kommunikaation keinoin. Vaikka en työssäni suoritakaan varsinaisia haastatteluita tai kyselyitä, hankin uutta ja selventävää tietoa ilmiöstä olemalla yhteydessä muihin edunvalvontatoimiston virkamiehiin. Kommunikaation avulla pääsen hyödyntämään pitkään virassa toimineiden virkamiesten ammattitaitoa ja tietämystä erilaisista yleisen edunvalvonnan toiminnoista ja organisaatiomuutosten vaiheista.

Työtäni voitaisiin pitää eräänlaisena tapaustutkimuksena, jossa ilmiötä havainnollistetaan Pirkanmaan edunvalvontatoimiston järjestelyjen ja toiminnan avulla. Tapaustutkimuksessa tutkitaan yksittäistä tapahtumaa tai rajattua kokonaisuutta käyttämällä monipuolisesti hankittuja tietoja. Keskeistä tapaustutkimuksessa on tutkiminen, kuvaaminen ja selittäminen miten- ja miksi-kysymysten avulla. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.) Tässä työssä tavoitteena on ilmiön kuvailu ja sen havainnollistaminen käyttäen esimerkkinä Pirkanmaan edunvalvontatoimiston ja sen henkilöstön tilannetta ja toimintaa. Käytänkin tapaustutkimuksen piirteitä työssäni pikemminkin keinona kuin tavoitteena.

Merkittävimpänä aineistonani käytän Edilexin kautta käytettävissä olevaa kumoutunutta ja voimassa olevaa lainsäädäntöä sekä lain esitöitä. Lainsäädäntöaineiston analyysin suoritan manuaalisesti vertailemalla lakeja keskenään rakenteellisesti, sisällöllisesti sekä vaikutusten perusteella. Tekemiäni havaintoja tuen esitöistä saatavalla informaatiolla. Lisäksi hyödynnän omia havaintojani sekä organisaation sisäistä informaatiota.

Analyysin kautta hankkimiani tietoja havainnollistan esittelemällä yleisen edunvalvonnan toiminnassa tapahtuvia konkreettisia muutoksia. Keskeisiä lakimuutoksen mukanaan tuomia muutoksia ovat esimerkiksi muutokset edunvalvojan määräämis-

menettelyssä sekä Tampereen ja Pirkanmaan edunvalvontatoimistojen yhdistyminen ja samalla eriytyminen oikeusaputoimistoista.

3 YLEINEN EDUNVALVONTA

3.1 Edunvalvojan määrääminen

Edunvalvojan henkilö määräytyy joko suoraan lain nojalla tai edunvalvojan määräämistä koskevan päätöksen perusteella. Suoraan lain nojalla määräytyminen koskee alaikäistä, jonka lakimääräisiä edunvalvojia ovat pääsääntöisesti hänen huoltajansa. Toisen vanhemman kuollessa jatkaa jäljelle jäänyt huoltaja alaikäisen edunvalvojana. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 4 §; Välimäki 2013, 65; Tornberg & Kuuliala 2015, 49.) Täysi-ikäinen ei tätä vastoin voi joutua edunvalvonnan alaiseksi ilman tuomioistuimen tai holhousviranomaisen päätöstä (Heino, Korkeamäki & Sirén 2016, 3).

Täysi-ikäisen edunvalvojana toimii joko valtion yleinen edunvalvoja tai yksityishenkilö, esimerkiksi päämiehen omainen. Yksityisiä edunvalvojia on lukumäärältään huomattavasti enemmän kuin yleisiä edunvalvojia. Tästä huolimatta noin 2/3 täysi-ikäisten edunvalvonnasta hoitaa yleinen edunvalvoja. Tämä johtuu siitä, että yleisillä edunvalvojilla on yleensä useita satoja päämiehiä, kun taas yksityiset edunvalvojat hoitavat pääsääntöisesti yhden päämiehen asioita. (Tornberg & Kuuliala 2015, 49; Heino, Korkeamäki & Sirén 2016, 4.)

Laissa holhoustoimesta (442/1999, 5 §) säädetään edunvalvojan määräämisestä. Lain mukaan edunvalvojaksi voidaan määrätä tehtävään sopiva henkilö, joka antaa tähän suostumuksensa. Suostumuksen ohella tulee arvioida myös edunvalvojan sopivuutta tehtävään ottamalla muun muassa huomioon edunvalvojaksi esitetyn taito ja kokemus sekä tehtävän laatu ja laajuus.

Edunvalvojan sopivuutta voidaan arvioida myös asiantuntevuus-, läheisyys- ja riippumattomuusperiaatteiden avulla. Asiantuntevuusperiaatteella viitataan laissa mainittuihin taitoon ja kokemukseen. Riippumattomuusperiaatteen mukaisesti taas edun-

valvojan sopivuus tehtävään edellyttää edunvalvojan kykyä päättää päämiehen asioista päämiehen etua ajatellen, ilman ulkopuolisia vaikutteita. Läheisyysperiaatteen perusteella edunvalvojaksi esitetyn sopivuutta tulisi arvioida ottaen huomioon hänen kykynsä tulla toimeen erilaisten ihmisten kanssa. Tarpeellista voikin olla varmistaa edunvalvojan kykenevyys hyvään yhteistoimintaan päämiehensä kanssa. (Tornberg & Kuuliala 2015, 64–65, 67.) Lisäksi pitää ottaa huomioon, että alle 18-vuotias tai tuomioistuimen vajaavaltaiseksi julistama ei voi toimia edunvalvojana (Laki holhoustoimesta 442/1999, 2 §).

Yleisen edunvalvojan osalta tulee huomioida, että jo kumoutuneen lain holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä mukaan edunvalvoja ei voinut kieltäytyä edunvalvojan tehtävästä, jos päämiehellä oli kotipaikka edunvalvontapalvelua tuottavan oikeusaputoimiston edunvalvonta-alueella (Laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä 575/2008, 7 §). Aikaisemmassa yleisen edunvalvojan määräämismenettelyssä edunvalvojalta vaadittiin myös kirjallinen suostumus edunvalvontatehtävään. Uuden määräämismenettelyn myötä suostumusmenettely on kuitenkin poistunut. Edunvalvojan määräämismenettelyä käsitellään tarkemmin lain aiheuttamien muutosten yhteydessä luvussa 5.3.

Edunvalvontamääräys on voimassa toistaiseksi tai määräajan. Jos edunvalvoja on määrätty tiettyä tehtävää varten, määräys on voimassa tehtävän suorittamiseen asti. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 15 §.) Käytännössä toistaiseksi voimassa olevat määräykset ovat tavallisimpia päätöksiä ja vain pieni osa päätöksistä tehdään määräajaksi. Määräaikaisia päätöksiä tehdään muun muassa alaikäisen täysi-ikäistymiseen saakka. Koska edunvalvonnassa käytetään aina lievintä mahdollista keinoa päämiehen edun turvaamiseksi, tulee edunvalvonnan kestolle asettaa määräaika tapauksissa, joissa edunvalvonnan tarve ei ole ilmeisen pysyvä. (Tornberg & Kuuliala 2015, 306–307.)

3.1.1 Edunvalvojan määräämisen edellytykset

Edunvalvojan määräämistä koskevat tilanteet voidaan jakaa kahteen luokkaan: vanhus-, sairaus- ja vastaaviin tapauksiin sekä tapauksiin, joissa järjestetään poissaole-

valle henkilölle edunvalvonta (Välimäki 2013, 41). Poissaolotapauksia käsitellään tuomioistuimen määräystä käsittelevässä alaluvussa 3.1.2.

Vanhus- sairaus- ja vastaavissa tapauksissa edunvalvojan määrääminen edellyttää ensinnäkin henkilön kykenemättömyyttä (Välimäki 2013, 41). Täysi-ikäiselle edunvalvoja voidaankin määrätä, jos henkilö on sairauden, henkisen toiminnan häiriintymisen, heikentyneen terveydentilan tai muun vastaavan syyn vuoksi kykenemätön valvomaan etuaan tai huolehtimaan itsestään (Laki holhoustoimesta 442/1999, 8 §). Useimmiten kykenemättömyys selvitetään lääkärintodistuksella. Vuoden 1983 jälkeen edunvalvojan määrääminen ei kuitenkaan ole enää nojannut ainoastaan diagnostisiin perusteisiin. Tästä syystä henkilölle ei voidakaan määrätä edunvalvojaa pelkästään diagnosoidun sairauden tai vamman perusteella. (Välimäki 2013, 41; Tornberg & Kuuliala 2015, 107.)

Pääsäännön mukaan edunvalvoja voidaan määrätä, mikäli edunvalvottava ei tätä vastusta. Edunvalvoja voidaan kuitenkin määrätä myös vastustuksesta huolimatta, mikäli vastustukselle ei tulevan päämiehen tila ja edunvalvonnan tarve huomioiden ole riittävää aiheutta. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 8 §.) Toisena edellytyksenä edunvalvojan määräämiselle voidaankin pitää sitä, että päämies suostuu määräykseen tai vastustaa sitä aiheettomasti (Välimäki 2013, 41). Koska edunvalvonnan keskeisinä ohjenuorina pidetään päämiehen itsemääräämisoikeuden ja ihmisarvon kunnioittamista, lievimmän suojakeinon käyttämistä sekä oikeutta yksilölliseen edunvalvontaan, voidaan edunvalvojan tehtävä kuitenkin rajoittaa koskemaan myös tiettyä oikeustointa, asiaa tai omaisuutta (Laki holhoustoimesta 442/1999, 8 §; Tornberg & Kuuliala 2015, 18).

Edunvalvoja voidaan määrätä myös, mikäli henkilö ei kykene huolehtimaan varallisuuttaan koskevista asioista. Lisäksi edellytetään, että henkilön asiat eivät tule muulla tavoin asianmukaisesti hoidetuiksi. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 8 §.) Kolmas edellytys edunvalvojan määräämiselle onkin välttämättömyys; keskeistä edunvalvojan määräämisessä on edunvalvonnan tarpeen arviointi. Erityisesti tulee selvittää, onko tulevalla päämiehellä läheinen, joka voisi auttaa asioiden hoitamisessa. Myös muiden viranomaisten tarjoama apu tulee selvittää. Kyseessä on viimesijaisuus- tai välttämättömyysperiaate, jolla halutaan korostaa edunvalvonnan viimesijaisuutta.

Jotta edunvalvoja voidaan määrätä, onkin edunvalvontakynnyksen ylityttävä. Olen-
naista on se, että edunvalvonnan tarpeessa oleva henkilö tarvitsee apua asioidensa
hoitamiseen, eikä muita keinoja ole käytettävissä. (Välimäki 2013, 41–42; Tornberg
& Kuuliala 2015, 57, 75–76.)

Tuomioistuimen on määrättävä edunvalvoja myös tapauksissa, joissa alaikäinen tai
henkilö, jonka toimintakelpoisuutta on rajoitettu, on ilman edunvalvojaa (Laki hol-
houstoimesta 442/1999, 7 §). Alaikäiselle edunvalvoja voidaan määrätä sen jälkeen,
kun hän on täyttänyt 17 vuotta. Tällöin edunvalvojan tehtävä alkaa, kun alaikäinen
täyttää 18 vuotta. Tällaisessa tapauksessa kyseeseen tulevat tilanteet, joissa edunval-
vonnalle on olemassa holhoustoimilain 8 §:ssä määritelty tarve vielä alaikäisen saa-
vutettua täysi-ikäisyys. Alaikäisen vajaavaltaisuutta ei kuitenkaan automaattisesti
jatketa. Sen sijaan edunvalvojaa määrättäessä tulee päättää, tarvitseeko edunvalvot-
tava 18 vuotta täytettyäänkin toimintakelpoisuuden rajoittamista tai vajaavaltaiseksi
julistamista. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 9 §; Tornberg & Kuuliala 2015, 71.)

3.1.2 Tuomioistuimen määräys

Edunvalvojan määrääminen koskee tärkeitä oikeusturvanäkökohtia. Tämän vuoksi
edunvalvojien määrääminen kuuluu pääsääntöisesti yleisille tuomioistuimille, joilla
on asiallinen toimivalta edunvalvojan määräämistä koskevassa asiassa. (Välimäki
2013, 45; Tornberg & Kuuliala 2015, 55.) Pääsääntö edunvalvojan määräämisessä
onkin tuomioistuimen, yleisimmin kärjäoikeuden, antama edunvalvontapäätös. Pää-
töksen ei tarvitse olla lainvoimainen, vaan sitä noudatetaan heti ratkaisun antamisesta
lähtien. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 83 §; Välimäki 2013, 75.) Vuosina 2008–
2012 kärjäoikeuksissa määrättiin heikentyneen terveydentilan vuoksi noin 5 500
edunvalvojaa, kun vastaava luku maistraateissa oli 1 300 (Välimäki 2013, 45).

Tuomioistuimen on määrättävä edunvalvoja neljässä erilaisessa tapauksessa, joista
kolme ensimmäistä koskee edunvalvojan määräämistä poissaolevalle (Välimäki
2013, 43). Edunvalvoja on määrättävä tuomioistuimen päätöksellä, mikäli kuolleelta
on jäänyt perintö eikä perillisistä tai testamentinsaajista ole tietoa. Sama pätee tilan-
teeseen, jossa näiden henkilöiden olinpaikkaa ei tiedetä tai he eivät muuten voi val-

voa oikeuksiensa toteutumista. Edunvalvoja on määrättävä tuomioistuimen päätöksellä myös, mikäli muutoin on tarpeellista valvoa poissa olevan henkilön oikeutta tai hoitaa hänen omaisuuttaan. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 10 §.)

Kolmannessa tapauksessa tuomioistuin voi määrätä edunvalvojan, jos tulevasta tapahtumasta riippuu, kenelle omaisuus menee. Tällaisessa tilanteessa tarvitaan edunvalvojaa varmistamaan, että tapahtuma on lain ja oikeuden mukainen. Edunvalvoja voidaan määrätä myös, mikäli henkilö saa omaisuuden omistusoikeuksin haltuunsa vasta myöhemmin. Tällöin edustaja voidaan tarvita valvomaan tulevan omistajan oikeutta tai hoitamaan omaisuutta hänen lukuunsa. Viimeisessä tapauksessa lahjakirjaan tai testamenttiin on sisällytetty määräys, jonka mukaan saajalle tuleva omaisuus on uskottava muun henkilön kuin saajan edunvalvojan hoidettavaksi. Tällaisessa tapauksessa edunvalvoja määrätään, mikäli se on saajan edun mukaista. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 10 §.) Edunvalvojan sairauden, esteellisyyden tai muun tilapäisen syyn vuoksi tuomioistuin voi määrätä edunvalvojalle sijaisen, joka hoitaa määrättyä oikeustointa (Laki holhoustoimesta 442/1999, 11 §).

3.1.3 Holhousviranomaisen määräys

Tapauksissa, joissa oikeusturvanäkökohdilla ei ole yhtä painavaa merkitystä, myös holhousviranomainen voi määrätä henkilölle edunvalvojan. Tällöin kyseessä ovat riidattomat tapaukset, joissa sekä edunvalvonta että edunvalvojan valinta ovat riidattomia. (Välimäki 2013, 44–45.) Holhousviranomaisena toimii maistraatti. Holhous-toimilain (442/1999) 12 §:n mukaan holhousviranomainen voi määrätä edunvalvojan ”henkilölle, jonka toimintakelpoisuutta on rajoitettu, jos hän on edunvalvojan kuoleman tai muun syyn vuoksi ilman edunvalvojaa”. Pykälän toisen kohdan mukaan holhousviranomainen voi määrätä edunvalvojan myös henkilölle, joka lain 8 tai 9 §:n mukaan on edunvalvonnan tarpeessa. Nämä edellytykset on kuvattu yllä alaluvussa 3.1.1.

Yllä kuvatuissa tapauksissa on kuitenkin edellytyksenä, että tuleva edunvalvonnan päämies kykenee ymmärtämään asian merkityksen. Tästä syystä edunvalvonnan hakijaa onkin kuultava henkilökohtaisesti. Mikäli henkilöä ei voida hänen tilansa vuok-

si kuulla, ei maistraatilla ole kelpoisuutta määrätä edunvalvojaa. Lisäksi maistraatin on varmistuttava siitä, että hakemus todella on päämiehen omaehtoinen. Esimerkiksi hoitohenkilökunnan laatimaa hakemusta ei pidetä päämiehen omaehtoisena hakemuksena. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 12 §; Välimäki 2013, 46.)

Jotta maistraatti voi määrätä edunvalvojan, on edunvalvonnan hakijan pyydettävä hakemuksessaan tiettyä henkilöä edunvalvojakseen. Riittävää on kuitenkin pyytää tehtävään yleistä edunvalvojaa erittelemättä tämän järjestysnumeroa. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 12 §; Tornberg & Kuuliala 2015, 73.) Tornberg ja Kuuliala (2015, 72) nimittävät edellä kuvatun laista tilannetta *oma-aloitteiseksi edunvalvonaksi*. Holhousviranomaisen voi lisäksi määrätä edunvalvojalle sijaisen holhoustoilain 11 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa, jotka on esitelty yllä alaluvussa 3.1.2 (Laki holhoustoimesta 442/1999, 12 §).

Myös holhousviranomaisen antamaa edunvalvontapäätöstä on noudatettava, vaikka päätös olisi vielä vailla lainvoimaa. Edunvalvojan tehtävä alkaa siis heti holhousviranomaisen annettua asiasta päätös. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 86 §; Välimäki 2013, 75.)

3.2 Edunvalvojan tehtävät ja velvollisuudet

Holhoustoimen tarkoituksena, ja siten yleisen edunvalvojan tehtävänä, on valvoa sellaisten henkilöiden etua ja oikeutta, jotka eivät vajaavaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi itse pitää huolta taloudellisista asioistaan (Laki holhoustoimesta 442/1999, 1 §). Edunvalvontaoikeuden periaatteiden taustalla pidetään persoonallisuus oikeuden periaatteita, joita ovat yksilön kunnioitus, oikeus yksilöllisyyteen, yksityisyys, identiteetti ja kontrollisidonnaisuus. Edunvalvonnan järjestämisessä otetaan erityisesti huomioon päämiehen itsemääräämisoikeus ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Päämiehen edut ja hyvinvointi tulee aina asettaa etusijalle. (Tornberg & Kuuliala 2015, 19; Heino, Korkeamäki & Sirén 2016, 3; Oikeusministeriö 2016a, 15.)

Edunvalvojan on yllä mainittujen arvojen mukaisesti pyrittävä toimimaan tiiviissä yhteistyössä ja yhteisymmärryksessä päämiehensä kanssa. Ennen tehtäviinsä kuuluvien, päämiestä koskevien päätösten tekoa edunvalvojan tulisikin tiedustella päämiehensä mielipidettä, mikäli asiaa on pidettävä päämiehen kannalta tärkeänä (Laki holhoustoimesta 442/1999, 43 §; Oikeusministeriö 2016a, 15). Edunvalvojan määrääminen ei pääsääntöisesti estäkään päämiestä itse vallitsemasta omaisuuttaan tai tekemästä oikeustoimia. Tästä syystä edunvalvojan tulee huolehtia siitä, ettei hän toimiltaan tarpeettomasti rajoita päämiehen oikeutta toimia itse. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 14 §; Tornberg & Kuuliala 2015, 394.) Myös oikeusasiamiehen ratkaisuisa on kiinnitetty huomiota siihen, että edunvalvoja ei käytännön toimenpiteillään rajoita päämiehen toimintakelpoisuutta (Oikeusministeriö 2016a, 15).

Mikäli päämies pyytää, on edunvalvojan annettava päämiehelle selvitys tämän taloudellisesta asemasta ja toimenpiteistä, joita edunvalvoja on tehnyt omaisuutta hoitaessaan (Laki holhoustoimesta 442/1999, 39 §). Päämieheltä ei voidakaan evätä mitään tietoja, jotka koskevat hänen asioitaan. Tarvittaessa päämiehelle on varattava tilaisuus tutustua edunvalvojan hallussa oleviin asiakirjoihin ja tilitietoihin. (Oikeusministeriö 2016a, 21.)

Edunvalvontatehtävässään edunvalvojan tulee tunnollisesti pitää huolta päämiehen oikeuksista ja edistää päämiehen parasta (Laki holhoustoimesta 442/1999, 37 §). Huolellisuusvelvoite ei koske pelkästään päämiehen varoja, vaan edunvalvojan tulee valvoa päämiehensä oikeuksien toteutumista myös muun muassa sosiaalietuuksien hakemisessa ja jakamattomassa kuolinpesässä. Edunvalvojan vastuulla onkin huolehtia siitä, että päämiehen oikeudet toteutuvat sekä yhteiskuntaan liittyvissä että yksityisoikeudellisissa oikeussuhteissa. (Välimäki 2013, 84.) Lisäksi edunvalvojan tulee huolehtia siitä, että päämiehelle järjestetään sellainen hoito, huolenpito ja kuntoutus, jota on päämiehen huollon tarpeen ja olojen kannalta pidettävä asianmukaisena. Myös päämiehen omat toiveet tulee ottaa huomioon. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 42 §.)

Vaikka päämiehen asioiden hoitoa edunvalvonnassa ei pidetä viranomaistoimintana, ohjaavat hallintolaissa (434/2003) säädetyt hyvän hallintotavan periaatteet myös yleisten edunvalvojien toimintaa. Näiden periaatteiden mukaisesti hallinnossa asioi-

via on kohdeltava tasapuolisesti, minkä lisäksi viranomaisen toiminnan täytyy olla puolueetonta ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Myös palveluperiaate kuuluu olennaisena osana hyvään hallintotapaan. Asiakkaille onkin annettava hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa käyttäen asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Virkamiehen on myös suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja ilman viivytystä. Yleistä edunvalvontaa hoidetaan valtionhallinnon arvojen mukaisesti, joihin kuuluu edellä kuvattujen asioiden lisäksi myös toiminnan avoimuus. (Hallintolaki 434/2003, 6–9 §; Oikeusministeriö 2016a, 14–15.)

Kun yleinen edunvalvoja on laissa holhoustoimesta tarkoitettu edunvalvoja, häneen sovelletaan laissa annettuja edunvalvojaa koskevia säännöksiä. Valtiolla työskentelevä yleinen edunvalvoja on valtioon virkasuhteessa, jolloin viran hoitamiseen liittyy myös virkavastuu. Virkavastuun perusteella yleiseen edunvalvojaan voidaan soveltaa muun muassa rikoslain (39/1889) virkarikos- ja rangaistussäännöksiä. (Välimäki 2013, 73.) Holhoustoimilain (442/1999, 45 §) mukaan edunvalvoja onkin velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on edunvalvontatehtävää hoitaessaan päämiehelleen tahallisesti tai huolimattomuuttaan aiheuttanut.

Edunvalvojan tehtävä päättyy joko suoraan lain nojalla, esimerkiksi päämiehen kuollessa, tai ilmoituksen nojalla. Esimerkiksi edunvalvojan sijaisen tehtävä lakkaa, kun edunvalvoja yhdessä sijaisensa kanssa tekee maistraatille ilmoituksen tehtävän päättymisestä. Lisäksi edunvalvojan tehtävä voi päättyä tuomioistuimen tai maistraatin päätöksen nojalla. Kyseeseen voi tulla esimerkiksi tilanne, jossa edunvalvoja osoittautuu tehtävänsä kykenemättömäksi tai sopimattomaksi. Päämies voidaan vapauttaa edunvalvonnasta tuomioistuimen päätöksellä myös, mikäli todetaan, että hän ei ole enää edunvalvonnan tarpeessa. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 16–17 §; Välimäki 2013, 76–77.)

3.2.1 Taloudelliset asiat

Edunvalvonnalla tarkoitetaan yleensä etupäässä taloudellisten asioiden hoitamista. Edunvalvojan tehtäväksi onkin pääsääntöisesti määrätty taloudellisten asioiden ja omaisuuden hoitaminen sekä päämiehen edustaminen näihin liittyvissä asioissa. Val-

tion edunvalvontatoimistoissa noin 91 prosenttia edunvalvontatehtävistä koskee taloudellisten asioiden hoitamista. (Tornberg & Kuuliala 2015, 5, 64–65; Oikeusministeriö 2016a, 25.) Pirkanmaan edunvalvontatoimistossa vastaava luku on noin 97 prosenttia (Edvard-raportointi 2016).

Taloudelliset asiat eivät kuitenkaan rajoitu suoraviivaisesti taloudellisiin asioihin, vaan käsite on ymmärrettävä laajasti. Taloudellisten asioiden hoitamiseen sisältyy henkilöllä jo olemassa olevien varallisuusarvoisten etujen ja oikeuksien hoitamisen lisäksi myös ne oikeustoimet, joilla on päämiehen kannalta taloudellista merkitystä. (Tornberg & Kuuliala 2015, 5, 64–65; Oikeusministeriö 2016a, 25.) Esimerkkinä tällaisista asioista voivat olla päämiehen asumispaikkaan ja -muotoon liittyvät toimenpiteet.

Holhoustoimilain (442/1999, 29 §) mukaisesti edunvalvojalla on pääsääntöisesti kelpoisuus edustaa päämiestään tämän omaisuutta ja taloudellisia asioita koskevissa oikeustoimissa. Yleisesti edunvalvoja määrätäänkin hoitamaan sekä päämiehen omaisuutta että taloudellisia asioita. Tällaisessa tapauksessa edunvalvojan kelpoisuus on yleinen ja rajoittamaton. Päämiehen ollessa vajaavaltainen voidaan koko päämiehen varallisuuden sanoa kuuluvan edunvalvojan yksinomaiseen määräysvaltaan. Tällaisessa tilanteessa vain edunvalvoja voi päättää varallisuuden vallinnasta. (Välimäki 2013, 78, 91.)

Keskeistä on, että edunvalvoja hoitaa päämiehensä omaisuutta sillä tavoin, että omaisuus ja sen tuotto voidaan käyttää päämiehen hyödyksi ja tyydyttämään hänen henkilökohtaisia tarpeitaan (Laki holhoustoimesta 442/1999, 37 §). Myös taloudellisten asioiden hoidossa olennaista on päämieskeskeisyys. Omaisuudesta saatavan hyödyn onkin tultava päämiehen hyväksi eikä esimerkiksi päämiehen omaisten hyödyksi. Myös päämiehen itsemääräämisoikeus on otettava huomioon, jolloin edunvalvojan on pyrittävä auttamaan ja tukemaan päämiehen omaa toimintaa. (Välimäki 2013, 83.)

Lain mukaan edunvalvojan on otettava hoidettavakseen päämiehelleen kuuluva omaisuus siltä osin kuin se on tarpeen päämiehen etujen turvaamiseksi. Mikäli kyseessä on omaisuus, jota päämies voi vapaasti hallita, ei omaisuutta voida ottaa hallintaan vastoin päämiehen tahtoa. Lain mukaan päämiehelle onkin jätettävä se omai-

suus, jota tämä tarvitsee henkilökohtaista käyttöään varten. Päämiehelle on muun muassa jätettävä kohtuullisena pidettävä määrä käyttövaroja. Myös muuta omaisuutta voidaan jättää päämiehen vallintaan, jos se on päämiehen edun mukaista. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 37–38 §.)

Lisäksi edunvalvojan tulee säilyttää omaisuus, jota päämies edunvalvonnan kestäessä tai myöhemmin tarvitsee asumista tai elinkeinon harjoittamista varten. Edunvalvojan on säilytettävä myös sellainen omaisuus, jolla muutoin on päämiehelle erityistä arvoa. Omaisuus, jota ei käytetä elatukseen tai muihin päämiehen tarpeisiin, voidaan sijoittaa. Keskeistä kuitenkin on, että sijoitukselle saadaan kohtuullinen tuotto. Sijoitustoimenpiteiden tulee myös olla riskittömiä. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 39 §.)

3.2.2 Henkilöä koskevat asiat

Edunvalvontatehtävä voi koskea myös henkilöä koskevia asioita. Henkilöä koskevat asiat ovat kuitenkin huomattavasti taloudellisia asioita harvinaisempia. Henkilöä koskeviin asioihin liittyvä määräys voi liittyä taloudellisten asioiden hoidosta annettuun määräykseen tai olla pelkästään rajattuna tehtävänä. Erityisesti pelkät henkilöä koskevat rajatut määräykset ovat kuitenkin hyvin harvinaisia. Vuonna 2015 tällaisia määräyksiä oli valtion oikeusaputoimistoissa vain noin 30 kappaletta. (Oikeusministeriö 2016a, 39.) Pirkanmaan edunvalvontatoimistossa yhdistettyjä taloudellisia ja henkilöä koskevia edunvalvonta-asioita on noin 1 prosentti kaikista edunvalvontatehtävistä (Edvard-raportointi 2016).

Edunvalvojalla on tuomioistuimen määräyksen perusteella oikeus edustaa päämistään sellaisessa henkilöä koskevassa asiassa, jonka merkitystä päämies ei kykene ymmärtämään. Mikäli päämies itse ymmärtää asian merkityksen, ei edunvalvojalla ole oikeutta päättää päämiehensä henkilöä koskevasta asiasta. Henkilöä koskevissa asioissa ratkaisemisen lähtökohtana onkin aina päämiehen päätösvalta. Edunvalvojan päätösvalta henkilöä koskevissa asioissa on toissijainen. Mikäli päämies tarvitsee apua jokapäiväisissä käytännön tehtävissä, avustaminen tällaisissa tehtävissä on sosiaalihuollon tehtävä. Pääsääntöisesti edunvalvojan edustusvallan ulottaminen päämie-

hen henkilöä koskeviin asioihin ei ole tarpeellista. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 29 §; Tornberg & Kuuliala 2015, 5, 65, 282–283.)

Edunvalvojan oikeutta päättää päämiehen henkilöä koskevista asioista on rajattu lainsäädännöllä. Edunvalvojalla ei olekaan minkäänlaisissa tapauksissa oikeutta antaa päämiehensä puolesta suostumusta avioliittoon tai lapseksiottamiseen. Myös isyyden tunnustaminen, isyyden tunnustamisen hyväksyminen, testamentin tekeminen tai peruuttaminen tai päämiehen edustaminen muissa vastaavasti korostetun henkilökohtaisissa asioissa on suljettu edunvalvojan määräysvallan ulkopuolelle. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 29 §.)

3.2.3 Erityistehtävät

Holhoustoimilain (442/1999, 8 §) mukaan edunvalvojan tehtävä voidaan rajoittaa koskemaan tiettyä tehtävää eli määrättyä oikeustointia, asiaa tai omaisuutta (Tornberg & Kuuliala 2015, 76). Näitä erityistehtäviä on Suomen edunvalvontatoimistoissa noin 9 prosenttia kaikista tehtävistä (Oikeusministeriö 2016a, 25). Pirkanmaan edunvalvontatoimistossa erityistehtäviä on noin 15 prosenttia kaikista edunvalvontatehtävistä (Edvard-raportointi 2016).

Erityistehtävään määrätystä edunvalvojasta käytetään nimitystä erityinen tukeva edunvalvoja. Erityisen tukevan edunvalvojan päämies pystyy yleensä hoitamaan jokapäiväiset asiansa itse. Edunvalvojaa tarvitaan sen sijaan huolehtimaan päämiehen tietystä omaisuuserästä. Erityistehtävän päämies onkin usein edelleen oikeustoimikelpoinen. (Tornberg & Kuuliala 2015, 77; Heino, Korkeamäki & Sirén 2016, 9.)

Edunvalvojan tehtävän yksilöinti erityistehtävää koskevassa edunvalvontapäätöksessä on erityisen tärkeää, sillä määräyksen avulla määritellään edunvalvojan kelpoisuus edustaa päämiestä. Esimerkiksi erityistehtävässä, jossa edunvalvoja on määrätty valvomaan päämiehensä etua ja oikeutta kuolinpesässä, rajoittuu edunvalvojan kelpoisuus ainoastaan pesän hallintoon ja jakoon liittyviin asioihin. Määritellyn tehtävärajoituksen ulkopuolelle ulottuvat oikeustoimet eivät sido päämiestä. (Tornberg & Kuuliala 2015, 77, 279–280.)

3.2.4 Edunvalvojan esteellisyys

Holhoustoimilain (442/1999) 32 §:ssä luetellaan tilanteet, joissa edunvalvoja on esteellinen edustamaan päämiestään. Lisäksi edunvalvojan esteellisyydestä säädetään valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain (477/2016) 17 §:ssä. Holhoustoimilaissa kuvatut esteellisyystilanteet voidaan jakaa kahdenlaisiin tilanteisiin: tilanteisiin, joissa eturistiriita syntyy edunvalvojan ja päämiehen välille sekä tilanteisiin, joissa esteellisyyden perusteena on edunvalvojan päämiesten keskinäinen eturistiriita (Törnberg & Kuuliala 2015, 408–409).

Holhoustoimilain mukaan edunvalvoja ei saa edustaa päämiestään, jos vastapuolena on edunvalvoja itse, edunvalvojan puoliso tai lapsi tai joku, jota edunvalvoja edustaa. Edunvalvoja voi kuitenkin edustaa sisaruksia perinnönjaossa, mikäli sisarusten edut eivät ole ristiriidassa keskenään. Edunvalvoja ei saa edustaa päämiestään sellaisissaakaan tilanteissa, joissa vastapuolena on edunvalvojan lapsen puoliso, edunvalvojan puolison lapsi tai tämän puoliso. Myös tilanteet, joissa vastapuolena on edunvalvojan tai hänen puolisonsa lapsenlapsi, sisarus, vanhempi, isovanhempi tai näiden puoliso ovat poissuljettuja. Mikäli vastapuolena on edunvalvojan sisaruksen lapsi tai vanhemman sisarus, ei edunvalvoja saa edustaa päämiestään tällaisissakaan tapauksissa. Rajoitukset eivät koske alaikäisen lapsensa huoltajana olevaa vanhempaa. Myös tilanteet, joissa edunvalvojan ja hänen päämiehensä edut voivat muulla tavoin joutua ristiriitaan keskenään estävät edunvalvojaa edustamasta päämiestään. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 32 §.)

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoista annetun lain (447/2016, 17 §) mukaan yleinen edunvalvoja on esteellinen edustamaan päämiestään asiassa, jossa yleinen edunvalvoja tai saman palvelun tuottajan palveluksessa oleva muu henkilö on aikaisemmin neuvotellut vastapuolen kanssa. Yleinen edunvalvoja on esteellinen myös, mikäli hän tai muu henkilö on muulla tavoin avustanut vastapuolta samassa tai muussa sellaisessa asiassa, jossa tietoon tulleilla seikoilla voi olla merkitystä asiassa.

3.3 Toiminnan valvonta

Laissa holhoustoimesta holhousviranomaisen velvollisuudeksi on asetettu edunvalvojan toiminnan valvominen. Valvonta kuuluu pääsääntöisesti sille holhousviranomaiselle, jonka toimialueella edunvalvonnan päämiehellä on kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 46 §.) Valvonnan avulla pyritään varmistamaan, että edunvalvojan toiminta on ollut sekä päämiehen edun että lain mukaista (Välimäki 2013, 163).

Maistraatti suorittaa valvontaansa vaatimalla etukäteistä lupaa osaan päämiehen puolesta tehtävistä oikeustoimista. Jälkikäteistä valvontaa suoritetaan edellyttämällä edunvalvoja raporttoimaan toiminnastaan maistraatille. Jälkikäteinen valvonta painottuu lähinnä perinteiseen tilinpitoon ja -tarkastukseen. (Törnberg & Kuuliala 2015, 49; Heino, Korkeamäki & Sirén 2016, 12.)

3.3.1 Omaisuusluettelo

Edunvalvontatehtävän alkaessa edunvalvojan tulee tarkasti selvittää uuden päämiehensä varallisuus ja velkatilanne. Edunvalvojan onkin annettava holhousviranomaiselle luettelo niistä päämiehen varoista ja veloista, joiden tulee olla edunvalvojan hoidettavana. Tässä niin kutsutussa omaisuusluettelossa täytyy ilmoittaa myös päämiehen vallintaan jätettävä omaisuus. Määräaika omaisuusluettelon toimittamiselle on kolme kuukautta tehtävän alkamisesta. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 48 §.) Kun maistraatilla on tiedossaan päämiehen taloudellinen tilanne edunvalvontatehtävän alkaessa, voi maistraatti jatkossa tehokkaasti valvoa päämiehen varallisuusaseman muutoksia ja edunvalvojan toimintaa. Omaisuusluetteloa voidaankin pitää koko valvontatoiminnan perustana. (Välimäki 2013, 164, 166.)

Mikäli päämies saa omaisuusluettelon laatimisen jälkeen edunvalvojan hoidettavaksi tulevaa omaisuutta, on tästä omaisuudesta annettava omaisuusluetteloa täydentävä luettelo kuukauden kuluessa saannosta. Täydentävään luetteloon sovelletaan samoja määräyksiä kuin alkuperäiseen omaisuusluetteloon. Myös perukirjasta tulee toimittaa jäljennös holhousviranomaiselle kuukauden kuluessa perunkirjoituksen toimittami-

sesta, mikäli päämiehestä tulee kuolinpesän osakas. Omaisuusluettelon lopussa edunvalvojan on ilmoitettava, että hänen antamansa tiedot ovat oikeat, eikä omaisuusluettelossa ole tahallisesti jätetty mitään mainitsematta. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 48–49 §; Välimäki 2013, 166.) Lisäksi omaisuusluettelo on vahvistettava edunvalvojan allekirjoituksella.

3.3.2 Luvanvaraiset oikeustoimet

Päämiehen oikeusturvan ja itsemääräämisoikeuden turvaamiseksi holhoustoimilaissa on säädetty tyhjentävä, 13 kohtaa sisältävä lista oikeustoimista, joihin edunvalvojalla ei ole valtuuksia ilman holhousviranomaisen lupaa. Tällaisia oikeustoimia ovat muun muassa elinkeinon harjoittamiseen ryhtyminen päämiehen lukuun ja omaisuuden luovuttaminen pantiksi. Myös perinnöstä luopuminen ja kuolinpesän yhteishallinnosta sopiminen ovat luvanvaraisia oikeustoimia. Holhousviranomainen voi myöntää luvan näiden oikeustoimien suorittamiseksi, mikäli sen katsotaan olevan päämiehen edun mukaista. Päämiehen etua punnitessa otetaan huomioon holhoustoimilain säännökset päämiehen omaisuuden hoitamisesta. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 34–35 §.)

Lupaa oikeustoimeen haetaan siltä holhousviranomaiselta, joka valvoo edunvalvojan toimintaa. Holhousviranomaisen on ennen päätöksensä antamista varattava päämiehelle tilaisuus tulla kuulluksi, mikäli päämiehen mielipide ei luotettavasti ilmene hakemusasiakirjoista. Usein edunvalvoja kuitenkin liittää hakemuksensa tueksi päämiehensä allekirjoittaman kirjallisen suostumuksen, jolloin päämiehen kuuleminen ei ole tarpeen. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 34 §.)

3.3.3 Vuosi- ja päätöstili

Edunvalvoja, jonka tehtäviin kuuluu omaisuuden hoitamista, on holhoustoimilaissa (442/1999, 50 §) velvoitettu pitämään kirjaa päämiehen varoista ja veloista sekä tilikauden tapahtumista. Mikäli edunvalvojan tehtävä koskee muuta kuin omaisuuden hoitamista, on edunvalvojan pidettävä toimistaan kirjaa, jonka avulla hän pystyy tarvittaessa selvittämään tekemiään toimenpiteitä. Edunvalvojan maistraatille luovutta-

mien tilien pitää antaa tarkastusviranomaiselle riittävä informaatio sen arvioimiseksi, onko päämiehen varoja hoidettu asianmukaisesti (Välimäki 2013, 169).

Edunvalvojan vuosittainen tehtävä on vuositilin laatiminen maistraattia varten. Vuositili on annettava kolmen kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä eli yleensä huhtikuun ensimmäiseen päivään mennessä. Normaali tilikausi on kalenterivuosi, mutta holhousviranomaisen voi päättää myös muun pituisesta tilikaudesta. Edellytyksenä on, että muun pituista tilikautta pidetään omaisuuden hoidon ja tilinpidon tai tilintarkastuksen kannalta tarkoituksenmukaisena. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 51 §; Kangas 2013, 219.) Edunvalvontatehtävän päättyessä edunvalvojan on annettava holhousviranomaiselle päätöstitili. Päätöstitilissä edunvalvoja antaa selvityksen valinnastaan siirtyvän omaisuuden hoidosta siltä ajalta, jolta ei ole aikaisemmin annettu tiliä. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 52 §.)

Vuosi- ja päätöstitiliä voidaan pitää eräänlaisena tilinpäätöksenä, jossa eritellään tilikauden yksittäiset tilitapahtumat. Vuositilissä ja päätöstitilissä tuleekin luetteloida päämiehen varat ja velat tilikauden alkaessa ja päättyessä sekä tilikauden aikana niissä tapahtuneet muutokset. Lisäksi tileistä tulee ilmetä päämiehen puolesta tehdyt merkittävät oikeustoimet sekä muut vastaavat toimenpiteet, joihin edunvalvoja on ryhtynyt omaisuutta hoitaessaan. Tiliin on myös sisällytettävä tieto sellaisesta omaisuudesta, jonka edunvalvoja on tilikauden aikana antanut päämiehensä vallittavaksi. Tilien yhteydessä tarkastettaviksi on luovutettava myös päämiehen kirjanpitoon liittyvät tarpeelliset tositteet. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 54–55 §; Välimäki 2013, 168.)

Vastaanotettuaan vuosi- tai päätöstitilin holhousviranomaisen tarkastaa hyvän tarkastustavan edellyttämässä laajuudessa, miten päämiehen omaisuutta on hoidettu. Lisäksi holhousviranomaisen on kiinnitettävä huomiota siihen, onko päämiehelle annettu kohtuullisena pidettävät käyttövarat. Myös edunvalvojan palkkion suuruusluokka otetaan huomioon. Holhousviranomaisen tehtävänä on lisäksi tarkastaa, onko edunvalvojan antama tili laadittu oikein. (Laki holhoustoimesta 442/1999, 56 §.) Hallituksen esityksessä (203/2010 vp, 22) annetaan 13 kohtaa sisältävä luettelo hyvään tarkastustapaan liittyvistä seikoista. Huomioitavia asioita ovat muun muassa luvanvaraisten oikeustoimien lupahaku maistraatista, sosiaalitukien asianmukainen hakemi-

nen sekä päämiehen varallisuudessa tapahtuneet selittämättömät muutokset edelliseen tiliin verrattuna.

Jos maistraatti havaitsee tilintarkastuksen yhteydessä, että edunvalvoja on laiminlyönyt velvollisuutensa tai menetellyt virheellisesti, on maistraatilla käytettävissään erilaisia keinoja tilanteen ratkaisemiseksi. Lievimmissä tapauksissa maistraatti ohjeistaa edunvalvojaa tehtävien hoidossa sekä antaa huomautuksia. Edunvalvoja ei voi valittaa saamastaan huomautuksesta. Mikäli tarkastaja havaitsee vakavan laiminlyönnin, voidaan edunvalvoja yrittää saada pakkokeinoin täyttämään velvollisuutensa. Lopulta maistraatti voi myös ryhtyä toimenpiteisiin toisen edunvalvojan määräämiseksi. (Kangas 2013, 225; Välimäki 2013, 175.)

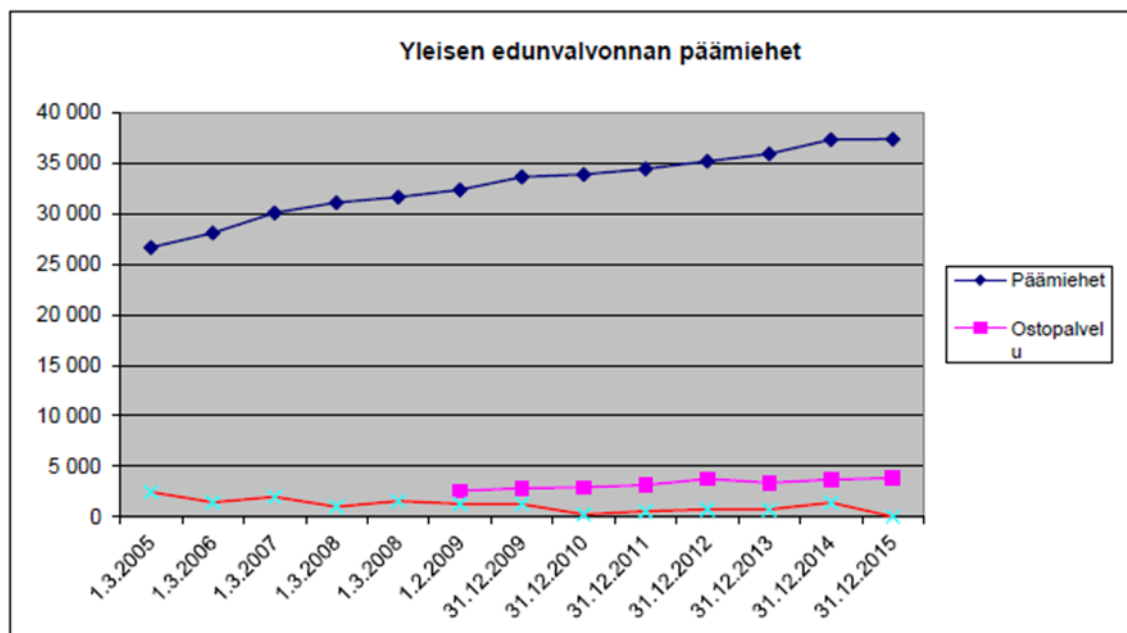
3.4 Tilastotietoa ja edunvalvonnan historiaa

Yleisillä edunvalvojilla oli vuoden 2015 lopussa noin 37 500 päämiestä, joista ostopalvelun osuus oli noin 4 000 päämiestä. Valtion edunvalvontatoimistoissa päämiesten asioita hoiti noin 180 yleistä edunvalvojaa ja 300 edunvalvontasihteeriä. Vuonna 2015 päämiehistä täysi-ikäisiä oli noin 31 100 eli 93 prosenttia. (Oikeusministeriö 2016b, 65–66; Oikeusministeriö 2016a, 13.) Pirkanmaan edunvalvontatoimiston päämies- ja henkilöstömääriä tarkastellaan lähemmin luvussa 5.2.3.

Edunvalvontatoimistoissa hoidettavat päämiehet jakautuivat vuoden 2015 mukaisiin oikeusapupiireihin seuraavasti: eniten päämiehiä eli noin 7 000 päämiestä oli Itä-Suomen ja Helsingin oikeusapupiireissä. Turun ja Vaasan oikeusapupiireissä päämiehiä oli 6 400 ja 5 500. Pienimmät päämiesmäärät olivat Rovaniemen oikeusapupiirissä, jossa päämiehiä oli 4 100 ja Kouvolan oikeusapupiirissä, jossa päämiehiä oli 3 500. (Oikeusministeriö 2016b, 153–154.)

Edunvalvontojen määrä kasvaa vuosittain. Esimerkiksi vuonna 2013 edunvalvontatoimistoissa oli noin 32 500 päämiestä eli 1 000 päämiestä vähemmän kuin vuonna 2015. Viime vuosina kasvu on kuitenkin ollut aikaisempiin vuosiin verrattuna maltillisempaa. Esimerkiksi vuoden 2015 aikana päämiesmäärä kasvoi vuoteen 2014 verrattuna vain yhdellä prosentilla. (Oikeusministeriö 2016b, 65–66; kuvio 1.) Pirkan-

maan edunvalvontatoimiston päämiesmäärä on vuoden 2016 aikana kasvanut hieman yli 400 päämiehellä (Edvard-raportointi 2016).



Kuvio 1. Yleisen edunvalvonnan päämiesmäärän kehitys vuosina 2005–2015 (Oikeusministeriö 2016b).

Edunvalvonta on perinteisesti yhdistetty vanhuksiin, mikä pitää edelleen paikkansa. Edunvalvonnan suurimman asiakasryhmän muodostavatkin muistihäiriöistä ja päätöskyvyn ongelmista kärsivät ikääntyvät ihmiset. Viime vuosina kuitenkin myös nuorten päämiesten määrä on kasvanut. Heillä edunvalvonnan syynä ovat usein mielenterveys- ja päihdeongelmat sekä velkaantuminen. Lähivuosikymmeninä luonnollinen vanhentuminen ja sen mukanaan tuomat sairaudet johtavat siihen, että entistä useampi vanhus tarvitsee apua muun muassa taloudellisten asioiden hoitamisessa. (Välimäki 2013, 3, 13–14.)

Edunvalvonnan tarve on vääjäämätön, sillä Suomen väestöennusteiden mukaan yli 65-vuotiaiden osuus kasvaa 26 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Vuonna 2060 vastaavan prosenttimäärän arvioidaan olevan 29 prosenttia. Myös väestöllinen huoltosuhde eli lasten ja eläkeikäisten määrä sataa työikäistä kohden tulee nousemaan lähivuosina. Vuonna 2014 väestöllinen huoltosuhde oli 57,1; väestöennusteiden perusteella 60 huollettavan raja ylittyy vuonna 2017. Vuoteen 2032 mennessä ylitetään jo yli 70 huollettavan raja. Myös yleinen vaurastuminen lisää edunvalvonnan tarvet-

ta, sillä vanhenevalla väestöllä tulee olemaan enemmän huolenpitoa vaativaa varallisuutta. (Välimäki 2013, 3, 13–14; Tilastokeskus 2015, 2.)

Päämiesten edunvalvonta on perinteisesti toteutettu yksityishenkilöiden ja erityisesti sukulaisten voimin. Keskiaikaisissa maakuntalaeissa ja maanlaeissa holhous olikin osoitettu juuri suvun vastuulle. Hoitamalla holhokin asioita sukulaiset pystyivät turvaamaan omat etunsa, sillä holhouksen avulla pyrittiin turvaamaan holhokin sukulaisilleen kuolleessaan jättämät varat. Myös holhoustoimen hallinnollinen valvonta kuului sukulaisille. (Roiko-Jokela 2006, 27; Välimäki 2013, 4; Tornberg & Kuuliala 2015, 50.)

Vuonna 1734 sukulaisten etuja korostettiin entisestään, kun holhousta koskevat säännökset sijoitettiin perintökaareen. Vuositilien tarkastaminen kuului lain mukaan edelleen sukulaisille, mutta tuomioistuimen tehtäväksi osoitettiin tilivelvollisuuden valvonta. Vuonna 1898 holhouslaki siirsi holhoustoimen valvonnan täysin viranomaisten tehtäväksi. Lain myötä päävastuu holhoustoimen hallinnosta ja valvonnasta siirtyi alioikeudelle, jonka apuna toimi kunkin kunnan holhouslautakunta. Holhouslakia uudistettiin vuonna 1983 vastaamaan päämiehen itsemääräämisoikeuden ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen vaatimusta. Uudistuksen myötä holhottavaksi julistamista tuli käyttää ainoastaan poikkeuksellisesti. Yleinen edunvalvoja tai holhouslain mukainen virkaholhooja on ollut osa holhousjärjestelmää vasta vuodesta 1971 lähtien. (Välimäki 2013, 4–5, 17; Tornberg & Kuuliala 2015, 50.)

Vuonna 1999 säädettiin holhoustoimilaki, joka kumosi lähes 100 vuotta voimassa olleen vuoden 1898 holhouslain. Uusi holhoustoimilaki merkitsi hallinnon ja valvonnan tehostamista sekä valtiollistamista. Päämiehen kannalta laki oli erityisen merkityksellinen, sillä päämiehen ihmisoikeuksien kunnioittamisen pääperiaatteeseen kiinnitettiin entistä paremmin huomiota. Lain myötä holhoustoimen hallinto ja valvonta siirrettiin holhouslautakunnista maistraateille ja noin 450 holhouslautakunnan tilalle tuli 37 maistraattia. Vuoden 2012 alusta lähtien maistraatteja on yhdistämisten vuoksi ollut enää 11. Holhoustoimilain myötä perustettiin myös valtakunnallinen holhousasioiden rekisteri. (Välimäki 2013, 5, 11, 17.)

Oikeusaputoimisto-organisaation ja sitä kautta myös yleisen edunvalvonnan alati muuttuvaa tilannetta voidaan havainnollistaa Pirkanmaan oikeusaputoimiston muutosvaiheilla. Toimiston ensimmäinen yhdistyminen tapahtui 1.1.2005, jolloin Vammalan oikeusaputoimisto liittyi silloiseen Tampereenseudun oikeusaputoimistoon. Seuraava muutos tapahtui neljän vuoden kuluttua 1.1.2009, jolloin Tampereenseudun oikeusaputoimistoon liittyi Mäntän oikeusaputoimisto. (Polvinen 2014.)

Koko valtakuntaa koskeva muutos tapahtui samana vuonna edunvalvonnan siirtyessä kunnilta valtiolle 1.1.2009. Samalla oikeusaputoimistojen tehtäviin lisättiin yleisen edunvalvonnan palvelujen järjestäminen. (Laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä 575/2008, 1 §.) Tällä uudistuksella pyrittiin varmistamaan, että kaikilla asukkailla on asuinpaikasta riippumatta yhtäläinen mahdollisuus saada laadukkaita palveluita (HE 26/2016, 3). Vain vuoden kuluttua edunvalvonnan valtiolistamisesta myös Akaan oikeusaputoimisto liittyi Tampereenseudun oikeusaputoimistoon. Kahden vuoden kuluttua Tampereenseudun oikeusaputoimistossa koettiin jälleen muutoksia, kun toimisto muutti nimensä 1.1.2012 alkaen Pirkanmaan oikeusaputoimistiksi. (Polvinen 2014.)

Vuonna 2014 muutokset jatkuivat, kun Kankaanpään oikeusaputoimisto lakkasi 31.12.2014 ja Parkanon ja Ikaalisten vastaanotto siirtyi 1.1.2015 alkaen Pirkanmaan oikeusaputoimistoon. Samalla myös Ikaalisten edunvalvonnan toimipaikka liittyi Pirkanmaan oikeusaputoimiston edunvalvontaan. Viimeisin muutos on tapahtunut 30.9.2016, jolloin Pirkanmaan oikeusaputoimisto lakkasi. Toimisto liittyi 1.10.2016 alkaen Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin, joka on oma virastonsa. (Polvinen 2014.) Organisaatiomuutoksen seurauksena Pirkanmaan ja Tampereen oikeusaputoimistojen yleiset edunvalvonnat yhdistyivät muodostaen Pirkanmaan edunvalvontatoimiston. Tampereen oikeusaputoimistossa ja yleisessä edunvalvonnassa vastaavia muutoksia ei ole koettu lukuun ottamatta edunvalvonnan siirtymistä valtiolle ja tämän hetkistä toimistojen yhdistymistä (Roini-Penttilä henkilökohdainen tiedonanto 17.11.2016).

4 LAKI VALTION OIKEUSAPU- JA EDUNVALVONTAPIIREISTÄ (477/2016)

4.1 Lakimuutoksen tausta ja tavoitteet

Valtion oikeusaputoimistoja oli vuoden 2015 alussa 27 ja toimipaikkoja yhteensä 165. Näistä toimipaikoista vain vajaassa puolessa oli henkilökuntaa kokoaikaisesti paikalla. Oikeusaputoimistojen koot ovatkin olleet valtionhallinnon muihin virastoihin verrattuna pieniä. Esimerkiksi syyttäjänvirastoja Suomessa on vain 11. (HE 26/2016 vp, 3, 8.)

Oikeusaputoimistojen hallintoa on pyritty keventämään vuodesta 2007 lähtien yhdistämällä toimistoja hallinnollisesti. Yhdistämällä pieniä toimistoja isoihin on myös pyritty vähentämään toimistojen haavoittuvuutta sekä lisäämään työtehtävien järjestelymahdollisuuksia. Yhdistymisistä huolimatta 30.9.2016 asti voimassa ollut oikeusaputoimistorakenne oli edelleen hallinnollisesti raskas ja aikaa vievä. Myös esteellisyystilanteet lisääntyivät yhdistämisten myötä. (HE 26/2016 vp, 3, 5, 8.)

Oikeusaputoimistoissa ennen lakimuutosta käytössä ollut kaksivaiheinen tulosohjausmenettely oli oikeusministeriön kannalta raskas menettelytapa. Jatkossa oikeusministeriön olisi tarkoitus käydä neuvottelut oikeusapu- ja edunvalvontapiirien johtajien kanssa, jolloin tulosneuvottelutyö vähentyisi kaikilla organisaatiotasolla. Vanhassa rakenteessa myös oikeusaputoimen johtajan vastuualueet tuottivat ongelmia. Näiden ongelmakohtien lisäksi edunvalvonnan ja oikeusavun epätasa-arvoisuutta on kritisoitu, sillä ennen organisaatiomuutosta oikeusaputoimiston johtajana saattoi toimia ainoastaan johtava julkinen oikeusavustaja. Myös oikeusaputoimistojen palvelujen saatavuudessa oli tehtyjen tutkimusten perusteella havaittu eroja asiakkaan näkökulmasta. (HE 26/2016 vp, 8–9, 11.)

Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2014–2017 nostettiin keskeisenä tavoitteena vahvaa luottamusta nauttivan ja kansainväliset normit täyttävän oikeusturvan varmistaminen tehokkaammin sekä sujuvasti ja yhdenvertaisesti. Oikeusavun osalta toiminta- ja taloussuunnitelmassa asetettiin tavoitteeksi sen tutkiminen, olisiko oikeusaputoimistoja mahdollista yhdistää laajemmiksi hallinnollisiksi

kokonaisuuksiksi. Selvityksen perusteella esiin tulleet muutokset toteutettaisiin kehyskaudella. (Oikeusministeriö 2013, 9, 20.)

Hallituksen esityksen (26/2016 vp) tavoitteen mukaisesti lakimuutoksella pyritäisiin selkeyttämään oikeusaputoimisto-organisaatiota ja sen hallintoa. Erityisesti edunvalvonnan osalta hallinto selkeytyisi selvästi, kun yksi hierarkiataso poistuisi oikeusavun myötä kokonaan. Hallintotehtävien keskittämällä kevennettäisiin hallintoa ja vapautettaisiin voimavaroja asianajo- ja edunvalvontatyöhön. Jatkossa piirejä johtaisivatkin päätoimiset johtajat, jolloin toimistot voisivat keskittyä substanssitehtäviin. Määrittelemällä piirin johtajan tehtävät ja vastuut selkeästi päästäisiin tilanteeseen, jossa työn organisointi olisi joustavampaa sekä johtaminen ammattimaisempaa ja tehokkaampaa. Myös muutostilanteisiin reagoiminen helpottuisi ja nopeutuisi. Työskentelyn järjestämisen siirtyessä piiritasolle pystyittäisiin myös palvelujen tarjontaa yhdenmukaistamaan. (HE 26/2016 vp, 10, 12–13.)

Keskeinen motivoiva tekijä organisaatiomuutoksissa on yleensä toiminnan kustannusten pienentäminen. Myös oikeusapuorganisaation uudistamisella pyritään toiminnan tehostamiseen ja sitä kautta kustannusten menopaineen hillitsemiseen. Aikaisemmissa luvuissa esiin tullut edunvalvonnan asiakasmäärän kasvu on osaltaan vaikuttanut organisaation uudistamiseen. Kehittämällä koko organisaation toimintaa pyritään kasvavaan kysyntään vastaamaan entistä tehokkaammin sekä turvaamaan toiminnan laadun säilyminen hyvällä tasolla. (HE 26/2016 vp, 12.)

Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoista (477/2016) astui lakivaliokunnan (LaVM 5/2016 vp) tekemin muutoksin voimaan 1.10.2016 kumoten lait holhous-toimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (575/2008) ja valtion oikeusaputoimistoista (258/2002). Lakivaliokunta teki muutoksia muun muassa oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajan kelpoisuusvaatimukseen. Lopulliseen lakiin lisättiin soveltuvan ylemmän korkeakoulututkinnon ohkeen oikeustieteen maisterin tutkinto. Lisäksi lakivaliokunta teki lakiin muutamia selventäviä muutoksia, esimerkiksi lisäsi 16 §:ään viittauksen lain 1 §:n 4 momenttiin.

4.2 Rakenne ja sisältö

Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä koostuu yhteensä 23 pykälästä, jotka on jaettu neljään lukuun. Kumoutuneista laeista lukujakoa on käytetty vain laissa holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (575/2008). Kumoutuneihin lakeihin verrattuna uusi laki on hieman pidempi ja sisältää useampia pykäläiä. Syy tähän on selkeä, sillä laki valtion oikeusaputoimistoista (258/2002) sisälsi säännöksiä ainoastaan oikeusapupalveluista ja laki holhoustoimen edunvalvontapalveluista (575/2008) vastaavasti ainoastaan edunvalvontapalveluista.

Lakiin liittyvät esityöt ovat hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä HE 26/2016 vp, lakivaliokunnan mietintö LaVM 5/2016 vp sekä eduskunnan vastaus EV 62/2016. Lain ovat allekirjoittaneet Helsingissä 17.6.2016 tasavallan presidentti Sauli Niinistö sekä oikeus- ja työministeri Jari Lindström.

Seuraavissa alaluvuissa käsitellään lain rakennetta ja sisältöä verraten lakia soveltuvien osin kumoutuneisiin lakeihin. Jotta uudesta lainsäädännöstä saadaan muodostettua mahdollisimman selkeä ja kattava kokonaiskuva, on tarkoituksenmukaista käsitellä myös lain oikeusaputoimistoja koskeva luku. Työn teoriaosuudessa keskitytään sen sijaan pelkästään yleisen edunvalvonnan käsittelyyn.

4.2.1 Luku 1: Yleiset säännökset

Lain ensimmäiseen lukuun sisältyvät pykälät 1–6, jotka käsittelevät yleisiä säännöksiä. Näissä pykälissä käsitellään koko piiriä koskevia asioita, jotka koskevat sekä oikeusaputoimistoja että edunvalvontatoimistoja.

1 § Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit

Ensimmäinen pykälä koskee uuden lain aiheuttamaa suurinta muutosta eli oikeusapu- ja edunvalvontapiirejä. Vastaavat pykälät, joskin huomattavan eri sisältöisinä, on kirjattu lain holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä sekä lain valtion oikeusaputoimistoista pykäliin 1–2.

Kumoutuneissa laeissa todetaan edunvalvonta- ja oikeusapupalveluiden kuuluvan valtion oikeusaputoimistoille. Vanhan järjestelmän mukaisesti oikeusaputoimistot sijaitsivat oikeusapupiireissä. Edunvalvontapalveluiden tuottamista varten Suomi oli lisäksi jaettu edunvalvonta-alueisiin. Sekä oikeusapupiireistä että edunvalvonta-alueista säädettiin oikeusministeriön asetuksella oikeusapupiireistä sekä oikeusaputoimistojen toimipaikoista ja edunvalvonta-alueista (534/2013).

Uudessa laissa oikeusapu- ja edunvalvontapalvelujen järjestäminen on siirretty valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireille. Palveluja tuottavat piirien oikeusaputoimistot ja edunvalvontatoimistot; Ahvenanmaalla oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto. Lain ensimmäisen pykälän toisessa momentissa kuvaillaan oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden järjestämisen sisältöä. Kyseisen momentin mukaan oikeusapupalveluiden järjestäminen on huolehtimista siitä, että laeissa oikeusaputoimistojen tehtäväksi säädettyjä palveluita tarjotaan monipuolisesti oikeusapu- ja edunvalvontapiireissä. Edunvalvontapalveluiden osalta järjestämisellä huolehditaan siitä, että holhoustoimilaissa (442/1999) määritellyjä ”edunvalvojan tehtäviä varten on saatavissa alueellisesti riittävä määrä edunvalvontapalveluita”. Oikeusapupalveluiden osalta kuvaus on muuttunut kumoutuneeseen lakiin verrattuna yksityiskohtaisemmaksi kuvaukseksi, kun taas edunvalvontapalveluiden osalta momentin sisältö on säilynyt lähes sanasanaaisena.

Ensimmäisen pykälän kolmannessa momentissa määritellään yhteisesti oikeusapu- ja edunvalvontapiirin tehtävä, joka on ”vastata oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden tasapuolisesta tarjonnasta oikeusapu- ja edunvalvontapiirin sisällä.” Pykälän viimeisen momentin mukaisesti oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä säädetään uudella oikeusministeriön asetuksella (608/2016).

2 § Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja

Lain toisessa pykälässä säädetään oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajasta. Kyseinen virka on syntynyt laki- ja organisaatiomuutoksen myötä, joten vastaavan sisältöisiä säännöksiä ei sisälly kumoutuneisiin lakeihin. Sen sijaan valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 4 ja 5 §:ssä säädetään oikeusministeriön nimittämästä oikeusaputoimen johtajasta, jonka tehtäviin kuului vastata jokaisessa oikeusapupiirissä oikeusapupalveluiden tasaisesta tarjonnasta.

Uudessa organisaatiossa jokaisen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajana toimii oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja. Lisäksi piireissä on tarvittava määrä muuta henkilökuntaa. Hallintotehtäviä suorittavan henkilöstön määrä voi vaihdella piireittäin, mistä syystä pykälässä ei ole määritelty muun henkilökunnan määrää (HE 26/2016 vp, 16).

Piirin johtajan kelpoisuusvaatimukseksi säädetään pykälän toisessa momentissa ”oikeustieteen maisterin tutkinto tai muu ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus.” Määrittelemällä johtajan kelpoisuusvaatimus edellä mainitulla tavalla pyritään korostamaan oikeusavun ja edunvalvonnan henkilökunnan tasa-arvoisuutta. Määritellyn mukaisesti myös johtavilla yleisillä edunvalvojilla on mahdollisuus hakeutua piirin johtajan virkaan, vaikka heidän koulutuksenaan ei olisikaan oikeustieteen maisterin tutkinto. Parhaat edellytykset tehtävän hoitamiseen kuitenkin antaa oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto, mistä syystä kyseisen tutkinnon soveltuvuutta piirin johtajan virkaan on päätetty korostaa. (LaVM 5/2016 vp, 3.) Piirin johtajan virkaan nimitettäessä otetaan erityisesti huomioon oikeusapu- ja edunvalvontatoimen laaja-alainen ja monipuolinen kokemus. Lisäksi keskeisellä sijalla on johtajan tehtävään läheisesti liittyvien hyvän hallinnon käytäntöjen ja menettelytapojen tuntemus. (HE 26/2016 vp, 16.)

Kolmannen momentin mukaan oikeusministeriö nimittää piirin johtajan enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Piirin johtajat nimittävät piirien muun henkilökunnan. Lokakuun alusta virkaan astuneet uudet piirien johtajat on nimitetty määräajaiseen viiden vuoden virkasuhteeseen eli vuoteen 2021 asti. Koska 1.10.2016 tapahtuneen or-

ganisaatiomuutoksen jälkeen tavoitteena on yhteen oikeusapuvirastoon siirtyminen, on uudet johtajien virat päätetty pitää määräaikaista (HE 26/2016 vp, 17). Neljännessä momentissa piirin johtajan tehtäviksi säädetään piirin työjärjestyksen vahvistaminen ja piiriä koskevien asioiden ratkaiseminen, jos niitä ei ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty muulle virkamiehelle.

3 § Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin muut virat

Lain kolmannessa pykälässä säädetään oikeusapu- ja edunvalvontapiirien muista viroista. Vastaavat säännökset on sijoitettu valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 3 §:ään, jossa oikeusaputoimiston johtajaksi on säädetty johtava julkinen oikeusavustaja. Johtavan julkisen oikeusavustajan lisäksi oikeusaputoimistoon säädettiin tarvittava määrä muita julkisia oikeusavustajia ja muuta henkilökuntaa. Lähinnä tämä tarkoitti erilaisia sihteerejä. Holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain 2 §:n mukaisesti edunvalvontapalveluiden tuottamista varten oikeusaputoimistoihin säädettiin yleisen edunvalvojan virkoja ja riittävä määrä avustavaa henkilökuntaa. Lisäksi oikeusaputoimistossa saattoi olla johtavan yleisen edunvalvojan virka. Edunvalvonnan ja oikeusavun henkilöstön nimittämisestä vastasi johtava julkinen oikeusavustaja.

Uuden lain mukaan oikeusaputoimistoissa on johtava julkinen oikeusavustaja sekä tarvittava määrä julkisia oikeusavustajia ja muuta henkilökuntaa. Vastaavasti edunvalvontatoimistoissa on johtava yleinen edunvalvoja sekä tarvittava määrä yleisiä edunvalvojia ja muuta henkilökuntaa. Uudessa laissa kumoutuneen lain holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä 2 §:n 1 momentin muoto ”oikeusaputoimistossa *voi olla* johtavan yleisen edunvalvojan virka” on muutettu muotoon ”edunvalvontatoimistossa *on* johtava yleinen edunvalvoja”. Ennen lakimuutosta johtavan yleisen edunvalvojan virka perustettiin ainoastaan toimistoihin, joissa henkilöstön lukumäärä oli yli kymmenen (HE 26/2016 vp, 4). Uudessa laissa Ahvenanmaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoon on säädetty ainoastaan johtavan julkisen oikeusavustajan virka sekä tarvittava määrä muuta henkilökuntaa. Kumoutuneissa laeissa ei säädetty erikseen Ahvenanmaan viroista.

4 § Sopimus oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden tuottamisesta

Lain 4 §:ssä säädetään oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden ostamisesta. Pykälän 1–3 momenttien sisältö on lähes identtinen holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain 2.3 ja 3 §:n säännösten kanssa. Ainoat eroavaisuudet ovat nimityksissä *oikeusapu- ja edunvalvontapiiri* uudessa laissa sekä *oikeusaputoimisto* kumoutuneessa laissa. Lisäksi kumoutuneessa laissa edunvalvontapalveluiden tuottamissopimuksen irtisanomisaika on säädetty vähintään kahden vuoden pituiseksi. Laissa valtion oikeusaputoimistoista ei säädetä oikeusapupalveluiden ostamisesta.

Pykälän ensimmäisen momentin mukaisesti oikeusapu- ja edunvalvontapiiri voi oikeusministeriön kanssa neuvoteltuaan ostaa oikeusapu- ja edunvalvontapalveluita. Vaatimuksena palveluiden ostamiselle on, että se on palveluiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi tarpeen. Palveluntarjoajan vaatimuksiksi säädetään riittävä taito ja voimavarat. Lisäksi palveluntarjoajan muut tehtävät tai toiminnan luonne ja tarkoitus eivät saa vaarantaa oikeusavun tai edunvalvonnan puolueettomuutta ja asianmukaista hoitamista.

Toisessa momentissa säädetään laadittavan sopimuksen vaatimuksesta. Sopimus voidaan tehdä määräajaksi tai toistaiseksi. Sopimuksen ehdot on jätetty lain ulkopuolelle ja siten osapuolten sovittaviksi (HE 26/2016 vp, 18). Kolmannessa momentissa sopimusriita todetaan käsiteltäväksi hallintoriita-asiana hallintolainkäyttölain (586/1996) mukaisesti.

Momentit 4–6 tarjoavat kumoutuneisiin lakeihin verrattuna täysin uusia säännöksiä. Neljännen momentin mukaan muu palvelun tuottaja voi kieltäytyä edunvalvontatehtävästä, jos tehtävän vastaanottaminen rikkoisi tehtyä sopimusta. Viidennessä momentissa säädetään mahdollisesta palkkioon sisältyvästä arvonlisäverosta, jonka oikeusapu- tai edunvalvontatoimisto vaadittaessa hyvittää palvelun tuottajan päämiehelle. Kuudennessa momentissa säädetään palvelun tuottajan palveluksessa olevat henkilöt rikosoikeudellisen virkavastuun alaisiksi heidän hoitaessaan laissa tarkoitettuja oikeusapu- ja edunvalvontatehtäviä.

5 § Virka-avun antaminen

Viidennessä pykälässä säädetään virka-avun antamisesta. Pykälän sisältö vastaa lähes täysin valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 11 §:n sisältöä. Ainoa ero löytyy pykälien ensimmäisistä momenteista. Kumoutuneen lain ensimmäisessä momentissa virka-avun antamisvelvollisuus säädetään ainoastaan julkisille oikeusavustajille. Uudessa laissa sen sijaan virka-apua ovat toisilleen velvollisia antamaan sekä julkiset oikeusavustajat että yleiset edunvalvojat.

Molempien lakien toisessa momentissa säädetään henkilöiden tulo- ja varallisuustietojen vahvistamisesta. Lisäksi säädetään, että julkiset oikeusavustajat voivat antaa virka-apua myös ulkomaisille oikeusapuviranomaisille ilman erillistä korvausta.

6 § Yleinen ohjaus ja valvonta

Ensimmäisen luvun viimeisessä pykälässä säädetään julkisten oikeusapupalveluiden ja yleisten edunvalvontapalveluiden järjestämisen yleinen ohjaus ja valvonta oikeusministeriölle. Vastaavan sisältöiset säännökset sisältyvät lain valtion oikeusaputoimistoista 14 §:ään ja lain holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä 1 §:n 1 momenttiin.

4.2.2 Luku 2: Oikeusaputoimistot

Uuden lain mukaisesti oikeusapu- ja edunvalvontatoimistot on eriytetty toisistaan. Koska uusi laki sisältää sekä oikeusapua että edunvalvontaa koskevia säännöksiä, on toimistoja koskevat säännökset jaettu eri lukuihin. Oikeusaputoimistoja koskevat säännökset on sisälletty lukuun kaksi, joka sisältää pykälät 7–14. Koska oikeusaputoimiston toiminnot ja niihin liittyvät määräykset säilyivät lakimuutoksen jälkeenkin ennallaan, ovat uuden lain oikeusaputoimisto-lukuun sisältyvät pykälät pääosin saman sisältöisiä ja jopa identtisiä kumoutuneeseen lakiin verrattuna.

7 § Julkisen oikeusavustajan kelpoisuus

Oikeusaputoimistoja koskevan luvun ensimmäisessä ja koko lain 7 §:ssä säädetään julkisen oikeusavustajan kelpoisuudesta. Vastaavanlaiset säännökset on sisällytetty lain valtion oikeusaputoimistoista 3.2 §:ään. Kumoutuneen lain säännökset ovat kuitenkin huomattavasti suppeammat uuteen lakiin verrattuna. Uudessa laissa johtavan julkisen oikeusavustajan ja julkisen oikeusavustajan viran kelpoisuusvaatimukseksi on aikaisemman oikeustieteen kandidaatin tutkinnon sijaan muutettu ”oikeustieteen muu ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto”. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinnosta ei välttämättä saada saman tasoisia tieto- ja kansallisesta oikeusjärjestyksestä kuin oikeustieteen maisterin tutkinnosta (HE 26/2016 vp, 19).

Toisena vaatimuksena uuteen lakiin on vanhan lain tapaan säädetty riittävä kokemus oikeudenkäyntiavustajan työstä tai tuomarin tehtävien hoitamisesta. Myös tähän säännökseen on tehty muutos, sillä vanhassa laissa vaadittiin kokemusta asianajajan, ei oikeudenkäyntiavustajan työstä.

8 § Julkisen oikeusavustajan valvonta

Lain 8 §:ssä säädetään julkisen oikeusavustajan valvonnasta. Uuden lain säännökset ovat täysin identtiset kumoutuneen lain 6.1 ja 6.2 §:ään verrattuina. Kumoutuneen lain 3 momentti on poistettu uudesta laista.

Pykälän mukaan julkisen oikeusavustajan velvollisuus on täyttää tehtävänsä rehellisesti ja tunnollisesti. Lisäksi kaikissa toimeksiannoissa tulee noudattaa hyvää asianajajatapaa. Pykälän toisessa momentissa todetaan, että julkinen oikeusavustaja on asianajajayhdistyksen valvonnan alainen. Valvonta-asiassa annettuun ratkaisuun liittyvään muutoksenhakuun liittyen laki ohjaa kääntymään asianajajista annetun lain säännöksiin.

9 § Julkisen oikeusavustajan muu toiminta

Lain 9 §:n julkisen oikeusavustajan muuta toimintaa koskevat säännökset ovat identtisiä kumoutuneen lain 7 §:n kanssa. Pykälän mukaan ”julkinen oikeusavustaja ei saa olla osakkaana, yhtiömiehenä eikä jäsenenä asianajotoimintaa harjoittavassa yhtiössä tai muussa yhteisössä.” Lisäksi pykälässä kielletään muu sellainen julkisen oikeusavustajan tehtävää haittaavaa palkallinen toimi, josta on oikeus kieltäytyä.

10 § Muut kuin oikeusapulaissa tarkoitetut asiakkaat

Lain 10 §:ssä säädetään muista kuin oikeusapulaissa (257/2002) tarkoitettuun oikeusapuun oikeutetuista henkilöistä. Myös tämä pykälä on kumoutuneen lain 8 §:ään verrattuna suurilta osin lähes identtinen. Molempien lakien ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että oikeudellista apua voidaan antaa muullekin kuin oikeusapulaissa tarkoitettuun oikeusapuun oikeutetulle henkilölle. Palvelujen tarjoamiseen on kuitenkin oltava hakijan kannalta tai oikeusaputoiminnan asianmukaisen järjestämisen kannalta perusteltu syy. Lisäksi molempien lakien viimeisen lauseen mukaisesti edellä tarkoitettujen asiakkaiden avustaminen ei saa haitata oikeusapulain mukaisten palvelujen antamista.

Uuteen lakiin on tehty muutoksia palvelusta perittävän korvauksen suhteen. Vanhan lain 8 §:n mukaan näitä muita henkilöitä koskevista palveluista peritään täysi korvaus. Uusien säännösten mukaan palveluista sen sijaan peritään korvaus, joka vastaa paikkakunnalla perittävää keskimääräistä asianajopalkkiota.

11 § Julkisen oikeusavustajan esteellisyys

Uuden lain 11.1 §:n mukaan julkisen oikeusavustajan esteellisyydestä on voimassa, mitä asianajajan esteellisyydestä säädetään ja määrätään. Sama säännös löytyy kumoutuneen lain 9.1 §:stä.

Pykälän toisen momentin mukaisesti piirien eri oikeusaputoimistoissa työskentelevät julkiset oikeusavustajat voivat avustaa vastapuolia, mikäli oikeusavustajat eivät ole yksittäisessä asiassa esteellisiä. Kumoutuneen lain 9.2 §:n säännökset eroavat uuden

lain säännöksistä muuttuneiden organisaatio- ja virkarakenteiden vuoksi. Kumoutuneen 9.2 §:n mukaan oikeusaputoimen johtaja ei saa avustaa oman piirinsä julkisen oikeusavustajan asiakkaana olevan henkilön vastapuolta. Pykälän viimeinen virke vastaa edellä kuvattuja uuden lain 11.2 §:n säännöksiä.

12 § Oikeusavun hakijan ohjaus erityistilanteissa

Lain 12 §:ssä säädetään tilanteista, joissa oikeusavun hakija ohjataan toisen oikeusaputoimiston tai yksityisen avustajan puoleen. Sekä uudet säännökset että kumoutuneen lain 10 §:n säännökset ovat muutamia termivalintoja lukuun ottamatta saman sisältöiset ja rakenteiset.

Pykälän mukaan oikeusavun hakija voidaan ohjata toiselle palvelun tuottajalle viidessä tapauksessa. Ensimmäinen tilanne koskee esteellisyystilanteita. Lisäksi hakija voidaan siirtää, mikäli kiireellistä tehtävää ei pystytä työtilanteen vuoksi hoitamaan. Hakijan ohjaaminen toiselle palvelun tuottajalle tulee kyseeseen myös, mikäli oikeusavustajan ja oikeusavun pyytäjän väliltä puuttuu keskinäinen luottamus. Neljännessä tapauksessa siirto on mahdollinen, mikäli palvelua ei kyseisessä toimistossa pystytä tarjoamaan hakijan omalla kielellä. Hakija voidaan ohjata toisaalle myös muusta perustellusta syystä. Muussa kuin tuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa hakija ohjataan yllä kuvatun laisissa tilanteissa toiseen oikeusaputoimistoon, mikäli lähin oikeusaputoimisto on kohtuullisen asiointimatkan päässä. Muissa tapauksissa hakija ohjataan yksityisen avustajan puoleen.

13 § Oikeusavustajan ratkaisuvallta

Lain 13 §:ssä käsitellään oikeusavustajan ratkaisuvalltaa. Myös tässä pykälässä sekä kumoutuneen että uuden lain säännökset ovat saman sisältöisiä. Uudessa laissa pykälän säännökset on kuitenkin esitetty eri järjestyksessä kuin kumoutuneen lain 12 §:ssä.

Molempien lakien pykälät alkavat samalla virkkeellä, jonka mukaisesti johtava julkinen oikeusavustaja tai julkinen oikeusavustaja ratkaisee ne asiat, jotka oikeusapulain (257/2002) mukaisesti ratkaistaan oikeusaputoimistoissa. Uuden lain toinen virke on

kuitenkin siirretty kokonaisuudessaan kumoutuneen lain 12.2 §:stä. Tämän lisäksi termi *toimistohenkilö* on muutettu uudessa laissa termiksi *virkamies*. Lain mukaan johtava julkinen oikeusavustaja voi kirjallisella määräyksellä antaa oikeusapuhakemukset selvissä asioissa muun virkamiehen ratkaistaviksi. Tulkinnanvaraisissa ratkaisuissa asia on siirrettävä julkisen oikeusavustajan ratkaistavaksi.

Uuden lain 13.2 §:ään on suoraan siirretty kumoutuneen lain 12.1 §:n kaksi viimeistä virkettä. Näiden säännösten mukaisesti johtava julkinen oikeusavustaja tekee päätöksen oikeusapulain 10.2 §:n mukaisen pyynnön esittämisestä rahalaitokselle. Päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudesta noudattamalla hallintolainkäyttölain säännöksiä. Korkein hallinto-oikeus myöntää harkintansa mukaan valitusluvan hallinto-oikeuden päätökseen.

14 § Selvitys tietojen suojauksesta

Lain 14 §:ssä säädetään teknisen käyttöyhteyden avaamiseen liittyvästä rekisterinpitäjälle annettavasta selvityksestä. Vastaavanlaiset säännökset vanhan organisaatiorakenteen mukaisilla termeillä on sijoitettu kumoutuneen lain 13 §:ään. Pykälien mukaan oikeusapu- ja edunvalvontapiirin on esitettävä rekisterinpitäjälle selvitys tietojen suojauksen asianmukaisesta huolehtimisesta ennen teknisen käyttöyhteyden avaamista veroviranomaisen tai Kansaneläkelaitoksen henkilörekisteriin.

4.2.3 Luku 3: Edunvalvontatoimistot

Uuden lain kolmannessa, pykälät 15–19 käsittävässä luvussa annetaan edunvalvontatoimistoja koskevat säännökset. Myös nämä säännökset ovat edunvalvojan määräämistä lukuun ottamatta hyvin samankaltaiset kumoutuneeseen lakiin verrattuna, sillä edunvalvonnan substanssitoimintoihin ei ole tehty muutoksia.

15 § Yleisen edunvalvojan kelpoisuus ja tehtävät

Lain 15 §:ssä määritellään yleisen edunvalvojan virkaan valittavalta edellytettävät ominaisuudet ja koulutustausta. Uuden lain säännökset vastaavat kumoutuneen lain 4

§:n säännöksiä 4.1 §:n ensimmäisen virkkeen osalta sekä kokonaisuudessaan 4.2 §:n osalta. Näiden säännösten mukaan yleiseltä edunvalvojalta edellytetään sellaista taitoa, kokemusta ja koulutusta, jota tehtävän asianmukainen hoitaminen edellyttää. Lisäksi lain 15.2 §:ssä todetaan, että yleiseen edunvalvojaan sovelletaan, mitä holhous-toimesta annetussa laissa säädetään edunvalvojasta.

Uuden lain 15.1 §:n toiseen virkkeeseen on lisätty uutta sisältöä, jota ei ole kirjattu kumoutuneeseen lakiin. Tämän säännöksen mukaan oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin johtavan yleisen edunvalvojan koulutusvaatimuksena on soveltuva ylempi korkeakoulututkinto. Yleisen edunvalvojan koulutusvaatimuksena on soveltuva korkeakoulututkinto. Yksittäisen tutkinnon määrittelemistä yleisen edunvalvojan kelpoisuusvaatimukseksi ei ole nähty tarkoituksenmukaiseksi, sillä edunvalvojan tehtävä edellyttää erilaisten taitojen laaja-alaista hallintaa (HE 26/2016 vp, 21). Kumoutuneessa laissa koulutusvaatimuksia ei kirjattu lakiin, vaan ohjattiin kääntymään oikeusministeriön asetuksen puoleen. Yleisen edunvalvojan koulutusvaatimuksista säädettiin 30.9.2016 asti oikeusministeriön asetuksessa valtion oikeusaputoimistoista (390/2002, 1 a §).

16 § Yleisen edunvalvojan määrääminen tehtävään

Yleisen edunvalvojan määräämistä koskeva pykälä on kokenut suurimmat muutokset kumoutuneeseen lakiin verrattuna. Pykälä on huomattavasti aikaisempaa pidempi ja sisältää aikaisemman kahden momentin sijaan kuusi momenttia. Ainoat yhteneväisyydet säännöksissä löydetään kumoutuneen lain ja uuden lain ensimmäisen momentin ensimmäisestä lauseesta, joskin tässäkin on löydettävissä selviä eroja.

Kumoutuneen lain 6 §:n mukaan edunvalvojan määräys annetaan ”asianomaisen oikeusaputoimiston tai muun palvelun tuottajan yleiselle edunvalvojalle eikä tehtävän hoitajalle henkilökohtaisesti”. Uudessa laissa tilalle on tullut oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, minkä lisäksi maininta palvelun tuottajasta on siirretty toiseen momenttiin. Maininta henkilökohtaisesta määräyksen antamisesta on poistettu. Uuden lain mukaisesti ”määräys edunvalvojan tehtävään annetaan 1 §:n 4 momentin mukaisen oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin yleiselle edunvalvojalle”. Koska määräys annetaan uuden lain mukaisesti yksilöimättä yleiselle edunvalvojalle, ei edunvalvojan vaihtu-

minen piirin sisäisesti vaadi enää tuomioistuimen päätöstä (HE 26/2016 vp, 22). Lisäksi uudessa laissa säädetään, että määräys toimitetaan piirin työjärjestyksessä määrättyyn edunvalvontatoimistoon tai muulle palvelun tuottajalle. Tästä syystä työjärjestys tuleeikin toimittaa tuomioistuimille ja holhousviranomaisille (HE 26/2016 vp, 22).

Pykälän toisessa momentissa säädetään edunvalvontamääräysten jaosta palvelun tuottajien kesken. Momentin mukaan määräykset jaetaan päämiehen kotikunnan, kielen, asian laadun tai muiden vastaavien seikkojen perusteella. Tarkempia jakamiseen liittyviä säännöksiä voidaan momentin mukaan antaa oikeusministeriön asetuksella.

Kolmannen momentin mukaisesti päämiehelle voidaan määrätä edunvalvojaksi myös muun kuin 1 §:n 4 momentissa tarkoitetun piirin yleinen edunvalvoja, mikäli päämiehen edun erityinen syy niin vaatii. Tällaisessa tapauksessa muuta oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä tulee kuulla sopivalla tavalla ennen määräyksen antamista. Neljännellä momentilla määräysvalta siitä, mitä yleisen edunvalvojan virkaa tai tehtävää määräys koskee, annetaan palvelun tuottajalle. Palvelun tuottajan tulee ilmoittaa virkavalinta holhousviranomaiselle ja päämiehelle viipymättä määräyksen vastaanottamisesta ja palvelun tuottajan antaman määräyksen muuttamisesta. Tämän lisäksi tulee ilmoittaa edunvalvojan nimike ja järjestysnumero.

Viidennessä momentissa tehdään rajausta holhoustoimilain (442/1999) 5 §:ssä määrätystä suostumuksen antamisesta. Kyseisen pykälän mukaan ”edunvalvojaksi voidaan määrätä tehtävään sopiva henkilö, joka antaa tähän suostumuksensa.” Lain valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä mukaan tätä säännöstä ei sovelleta oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin edunvalvontatoimiston yleisen edunvalvojan määräämiseen. Hallituksen esityksessä (26/2016 vp, 22) säännöstä perustellaan esteellisyystilanteiden harvinaistumisella uuden organisaatorakenteen myötä, jolloin myös kuuleminen olisi turhaa. Yksittäiseen esteellisyyystapaukseen sen sijaan voidaan reagoida siinä vaiheessa, kun määräys saapuu edunvalvontatoimistoon. Muuta palvelun tuottajaa tulee kuitenkin sopivalla tavalla kuulla ennen edunvalvojan tehtävää koskevan määräyksen antamista.

Pykälän viimeisessä momentissa säädetään edunvalvontatehtävän siirtämisestä. Tämän momentin mukaan edunvalvojan ei tarvitse laatia omaisuusluetteloa ja päätöstiä, mikäli edunvalvojan tehtävä siirretään oikeusapu- ja edunvalvontapiirin sisällä palvelun tuottajan yleiseltä edunvalvojalta toiselle. Kyseisiä asiakirjoja ei vaadita siinäkään tapauksessa, että tehtävä siirretään edunvalvontatoimiston yleiseltä edunvalvojalta toisen edunvalvontatoimiston yleiselle edunvalvojalle. Koska yleisen edunvalvojan työnantaja säilyy samana, säilyy myös vahingonkorvauslain mukainen isännänvastuu samalla taholla. Näin ollen päämiehen oikeusturva ei edellytä omaisuusluettelon tai päätöstilin laadintaa. (HE 26/2016 vp, 22–23.)

17 § Yleisen edunvalvojan esteellisyys

Myös yleisen edunvalvojan esteellisyyttä koskevan 17 §:n sisältö on kokenut muutoksia kumoutuneeseen lakiin verrattuna. Uuden lain mukaan yleinen edunvalvoja on esteellinen edustamaan päämiestään asiassa, jossa yleinen edunvalvoja tai saman palvelun tuottajan palveluksessa oleva muu henkilö on aikaisemmin neuvotellut vastapuolen kanssa. Yleinen edunvalvoja on esteellinen myös, mikäli hän tai edellä mainittu muu henkilö on muutoin avustanut vastapuolta samassa tai muussa sellaisessa asiassa, jossa tietoon tulleilla seikoilla voi olla merkitystä asiassa.

Sekä kumoutuneen lain 5 §:n että uuden lain 17 §:n toisen momentin sisällöt vastaavat toisiaan. Tässä momentissa todetaan, että yleisen edunvalvojan esteellisyyteen sovelletaan myös holhoustoimesta annetun lain edunvalvojan esteellisyyttä koskevia säännöksiä.

18 § Oikeus palkkioon

Lain 18 §:ssä säädetään oikeudesta edunvalvojan palkkioon. Sekä uuden että kumoutuneen lain 8 §:n säännökset ovat pääosin samanlaisia. Uuteen lakiin on kuitenkin tehty pieni tarkennus. Molempien lakien mukaan oikeus holhoustoimilain (442/1999) 44 §:n mukaiseen palkkioon ja korvaukseen päämiehen varoista muodostuu, kun edunvalvojana on yleinen edunvalvoja. Se, kuka palkkioon ja korvaukseen on oikeutettu, on ilmaistu laeissa eri tavoin. Kumoutuneen lain mukaan korvaus ja palkkio

kuuluu palvelun tuottajalle, kun taas uudessa laissa oikeus kuuluu sille, jonka palveluksessa edunvalvoja on.

19 § Tietojen saanti teknisen käyttöyhteyden avulla

Lain 19 §:ssä säädetään yleisen edunvalvojan oikeudesta saada Verohallinnolta ja Kansaneläkelaitokselta tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla. Holhoustoimilain (442/1999) 89.1 §:n mukaan ”edunvalvojalla on tehtäviinsä kuuluvissa asioissa oikeus saada ne tiedot, joihin päämiehellä olisi itsellään oikeus, jollei erikseen toisin säädetä.” Uuden lain 19 §:n sisältö on osittain päällekkäinen lain 14 §:n säännösten kanssa, jotka nekin koskevat teknistä käyttöyhteyttä. Pykälän viimeisen virkkeen ja aikaisemman 14 §:n mukaan rekisterinpitäjälle on ennen teknisen käyttöyhteyden avaamista esitettävä selvitys tietojen suojauksen asianmukaisesta huolehtimisesta.

Hallituksen esityksessä (26/2016 vp) ei eritelty niitä tahoja, joilta on oikeus saada tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla. Koska henkilötietojen luovuttamista koskevien säännösten on oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia, lisättiin Verohallinto ja Kela lopulliseen lakiin (LaVM 5/2016 vp, 8).

4.2.4 Luku 4: Erinäiset säännökset

Lain viimeisessä luvussa annetaan erinäisiä säännöksiä, jotka koskevat tietojen luovuttamista ja salassapitoa, tarkempia säännöksiä, lain voimaantuloa sekä siirtymäsäännöksiä. Luku 4 on huomattavasti muita lukuja lyhyempi ja sisältää vain neljä pykälää.

20 § Tietojen luovuttaminen ja salassapito

Lain 20 §:n säännökset vastaavat sisällöltään täysin holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain 10 §:n säännöksiä. Uuden lain säännöksiin on tehty ainoastaan uuden organisaatorakenteen mukaisia termimuutoksia.

Pykälän ensimmäisen momentin mukaan oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden tuottaja on velvollinen antamaan piirille sopimuksen noudattamisen valvontaa varten tarpeelliset tiedot. Pykälän toinen momentti on termivalintoja myöden identtinen kumoutuneen lain 10.2 §:n kanssa. Toisen momentin mukaan edunvalvontapalveluiden tuottajan salassapitovelvollisuuteen sovelletaan holhoustoimilain (422/1999) 92 §:n säännöksiä.

21 § Tarkemmat säännökset

Myös lain 21 §:n säännökset vastaavat pääosin holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain 11 §:n säännöksiä. Tämän pykälän mukaan oikeusministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä piirin johtajan, johtavan julkisen oikeusavustajan sekä johtavan yleisen edunvalvojan tehtävistä ja sijaisista sekä piirin muusta henkilöstöstä. Lisäksi asetuksella voidaan määrätä muun henkilöstön kelpoisuudesta ja tehtävistä, tulojen ja menojen hyväksymisestä sekä henkilöstön virka- ja työsuhdetta koskevasta päätösvallassa. Oikeusministeriön asetuksella voidaan säätää myös piirin johtoryhmästä ja sen tehtävistä.

Uuden lain 21 § on sisällöltään huomattavasti yksityiskohtaisempi kuin kumoutuneen lain 11 §. Kumoutuneessa laissa tarkempien säännösten osalta puhutaan ainoastaan edunvalvontapalveluiden tuottamisesta. Valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 15 §:n mukaan tarkemmat säännökset lain täytäntöönpanosta annetaan oikeusministeriön asetuksella.

Pykälän toisen momentin säännökset vastaavat täysin, termimuutoksia lukuun ottamatta, holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain 11.2 §:n sisältöä. Pykälien mukaan työskentelyn järjestämisestä piirissä määrätään tarkemmin piirin työjärjestyksessä. Vastaava säännös löytyy valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 15 §:stä.

22 § Voimaantulo

Lain 22 §:n mukaan laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä tulee voimaan 1.10.2016. Pykälän toisessa momentissa todetaan, että laki kumoaa valtion oikeus-

aputoimistoista annetun lain (258/2002) sekä holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain (575/2008).

23 § Siirtymäsäännökset

Lain viimeiseen pykälään on sijoitettu siirtymäsäännökset. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan yleisellä edunvalvojalla lain voimaantullessa oleviin edunvalvojan määräyksiin sovelletaan 16 §:n 1 momentin mukaista menettelyä. Lisäksi vastaanottavan palvelun tuottajan tulee ilmoittaa holhousviranomaiselle edunvalvojan nimike ja järjestysnumero. Edellä kuvatun laisessa tilanteessa ei sovelleta holhous-toimilain (442/1999) säännöksiä omaisuusluettelon ja päätöstilin antamisesta.

Pykälän toisen momentin mukaan muualla laissa tai asetuksessa oleva viittaus kumottuihin lakeihin tarkoittaa lain voimaantulon jälkeen viittausta lakiin valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä. Lisäksi viittaus valtion oikeusaputoimistoon tarkoittaa lain voimaantulon jälkeen oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä.

5 UUDEN LAIN AIHEUTTAMAT KESKEISIMMÄT MUUTOKSET

5.1 Lainsäädäntö

Uuden lain myötä kumoutuivat lait valtion oikeusaputoimistoista (258/2002) ja holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä (575/2008). Koska oikeusapupiireistä ja edunvalvonta-alueista säädetään erillisellä asetuksella, säädettiin vanhan *oikeusministeriön asetuksen oikeusapupiireistä sekä oikeusaputoimistojen toimipaikoista ja edunvalvonta-alueista (534/2013)* tilalle uusi *oikeusministeriön asetus oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä, oikeusaputoimistojen ja edunvalvontatoimistojen toimipaikoista sekä kunnista, joiden edunvalvontapalveluista oikeusapu- ja edunvalvontapiiri vastaa (608/2016)*. Lain valtion oikeusaputoimistoista (258/2002) myötä kumoutui myös asetus valtion oikeusaputoimistoista (390/2002).

Uusi laki vaikutti lähinnä oikeusapu- ja edunvalvontatoimistojen organisaatioon ja hallinnon järjestämiseen, vaikka esimerkiksi edunvalvontapalveluiden osalta myös käytäntöihin tehtiin joitakin muutoksia. Itse tarjottavat palvelut ja substanssitoiminnot kuitenkin säilyivät täysin ennallaan, eikä edunvalvonnan päämiesten asemaan tehty muutoksia. Oikeusapupalveluista säädetään oikeusapulaissa (257/2002) ja edunvalvontapalveluista holhoustoimilaissa (442/1999).

5.2 Yleisen edunvalvonnan organisaatorakenne

Ennen 1.10.2016 voimaan tulleita lakimuutoksia oikeusapupiireistä, oikeusaputoimistojen toimipaikoista ja edunvalvonta-alueista säädettiin oikeusministeriön asetuksella oikeusapupiireistä sekä oikeusaputoimistojen toimipaikoista ja edunvalvonta-alueista (534/2013). Asetuksen 1 §:n mukaan Suomi jaettiin kuuteen oikeusapupiiriin, jotka olivat Turun, Vaasan, Itä-Suomen, Helsingin, Kouvolan ja Rovaniemen oikeusapupiirit. Piirijakoa havainnollistetaan taulukossa 1.

Taulukko 1. Piirijako ennen 1.10.2016 voimaan tullutta lakimuutosta.

Turun oikeusapupiiri	Vaasan oikeusapupiiri	Itä-Suomen oikeusapupiiri	Helsingin oikeusapupiiri	Kouvolan oikeusapupiiri	Rovaniemen oikeusapupiiri
Ahvenanmaan oikeusaputoimisto	Etelä-Pohjanmaan oikeusaputoimisto	Etelä-Savon oikeusaputoimisto	Helsingin oikeusaputoimisto	Kymenlaakson oikeusaputoimisto	Kemi-Tornion oikeusaputoimisto
Kanta-Hämeen oikeusaputoimisto	Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan oikeusaputoimisto	Kainuun oikeusaputoimisto	Itä-Uudenmaan oikeusaputoimisto	Lappeenrannan oikeusaputoimisto	Lapin oikeusaputoimisto
Pirkanmaan oikeusaputoimisto	Keski-Suomen oikeusaputoimisto	Keski-Savon oikeusaputoimisto	Keski-Uudenmaan oikeusaputoimisto	Päijät-Hämeen oikeusaputoimisto	Oulun oikeusaputoimisto
Rauman oikeusaputoimisto	Satakunnan oikeusaputoimisto	Pohjois-Karjalan oikeusaputoimisto	Länsi-Uudenmaan oikeusaputoimisto		Rovaniemen oikeusaputoimisto
Tampereen oikeusaputoimisto		Pohjois-Savon oikeusaputoimisto			Ylivieskan oikeusaputoimisto
Varsinais-Suomen oikeusaputoimisto					

Turun oikeusapupiiriin kuuluivat Ahvenanmaan oikeusaputoimisto, jonka toimipaikkana oli Maarianhamina sekä Kanta-Hämeen oikeusaputoimisto, johon kuului kaksi toimipaikkaa. Lisäksi oikeusapupiiriin kuuluivat Pirkanmaan, Rauman, Tampereen ja Varsinais-Suomen oikeusaputoimistot. Pirkanmaan oikeusaputoimistolla oli 12 toimipaikkaa, Raumalla neljä ja Varsinais-Suomella viisi. Tampereen oikeusaputoimistoon sisältyi ainoastaan yksi toimipaikka, Tampere. (Oikeusministeriön asetus 534/2013, 2 §.)

Vaasan oikeusapupiiriin kuului yhteensä neljä oikeusaputoimistoa: Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan, Keski-Suomen sekä Satakunnan oikeusaputoimistot. Näistä Etelä-Pohjanmaan oikeusaputoimisto oli suurin 12 toimipaikalla. Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan sekä Keski-Suomen oikeusaputoimistoihin kuului molempiin yhdeksän toimipaikkaa. Satakunnan oikeusaputoimisto oli seit-

semällä toimipaikalla lukumäärällisesti pienin Vaasan oikeusapupiirin oikeusaputoimistoista. (Oikeusministeriön asetus 534/2013, 2 §.)

Itä-Suomen oikeusapupiiri muodostui viidestä oikeusaputoimistosta. Etelä-Savon oikeusaputoimistoon sisältyi kahdeksan toimipaikkaa ja Kainuun oikeusaputoimistoon seitsemän toimipaikkaa. Keski-Savon pienimpään oikeusaputoimistoon kuului ainoastaan viisi toimipaikkaa. Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Savon oikeusaputoimistot olivat piirin suurimpia toimistoja 13 ja 14 toimipaikalla. (Oikeusministeriön asetus 534/2013, 2 §.)

Helsingin oikeusapupiiriin kuului neljä verrattain pientä oikeusaputoimistoa. Vaikka oikeusaputoimistoilla oli vain muutama toimipaikka, oli Helsingin toimipaikka alueena jo suuri. Toimipaikkojen määrä ei siis ollut suoraan verrannollinen oikeusaputoimiston päämies- ja oikeusapuasiamääriin. Helsingin oikeusaputoimiston ainoana toimipaikkana oli Helsinki. Itä-Uudenmaan oikeusaputoimistoon kuului kolme toimipaikkaa ja Keski-Uudenmaan oikeusaputoimistoon kaksi. Länsi-Uudenmaan oikeusaputoimistoon kuului seitsemän toimipaikkaa. (Oikeusministeriön asetus 534/2013, 2 §.)

Kouvolan oikeusapupiiri muodostui vain kolmesta oikeusaputoimistosta, joihin jokaiseen kuului muihin oikeusaputoimistoihin verrattuna vähän toimipaikkoja. Kymenlaakson oikeusaputoimistoon kuului kolme toimipaikkaa ja Lappeenrannan sekä Päijät-Hämeen oikeusaputoimistoihin molempiin kaksi. (Oikeusministeriön asetus 534/2013, 2 §.)

Rovaniemen oikeusapupiirissä oikeusaputoimistoja oli viisi. Kemi-Tornion oikeusaputoimistoon sisältyi neljä toimipaikkaa ja Lapin oikeusaputoimistoon kahdeksan toimipaikkaa. Rovaniemen oikeusaputoimistossa toimipaikkoja oli kuusi. Oulun ja Ylivieskan oikeusaputoimistoihin kuului kahdeksan toimipaikkaa kumpaankin. (Oikeusministeriön asetus 534/2013, 2 §.)

Kunnat jaettiin asetuksen (534/2013, 4 §) mukaan oikeusaputoimistoittain edunvalvonta-alueisiin, joihin jokaiseen kuului yksi tai useampi kunta. Turun oikeusapupiirissä Ahvenanmaan oikeusaputoimiston edunvalvonta-alueeseen kuului 16 kuntaa,

muun muassa Maarianhamina ja Sottunga. Kanta-Hämeen oikeusaputoimiston edunvalvonta-alueeseen sisältyi kuusi kuntaa. Pirkanmaan oikeusaputoimiston edunvalvonta-alue jakautui 21 kuntaan, joihin kuuluivat muun muassa Ikaalisten toimipaikassa toimivan 2. yleisen edunvalvojan päämiesten alueet Hämeenkyrö, Ikaalinen, Parkano ja Kihniö. Loput 17 kuntaa kuuluivat Tampereen toimipaikan yleisten edunvalvojien hoidettaviksi. Rauman oikeusaputoimiston edunvalvonta-alue jakautui 11 kuntaan ja Varsinais-Suomen 22 kuntaan. Tampereen oikeusaputoimiston edunvalvonta-alueeseen sisältyi ainoastaan Tampereen kaupunki. (Oikeusministeriön asetus 534/2013, 4 §.)

Vaasan oikeusapupiiriin sisältyvän Etelä-Pohjanmaan oikeusaputoimiston edunvalvonta-alueeseen sisältyi 18 kuntaa. Etelä-Pohjanmaan kaupungeista suurin oli Seinäjoki. Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan sekä Keski-Suomen oikeusaputoimistojen edunvalvonta-alueisiin kuului kumpaankin 23 kuntaa. Vaasan oikeusapupiiriin kuului myös Satakunnan oikeusaputoimiston edunvalvonta-alue, johon sisältyi 15 kuntaa ja kaupunkia, mukaan lukien Pori ja Huittinen. (Oikeusministeriön asetus 534/2013, 4 §.)

Viidestä oikeusaputoimistosta muodostuvan Itä-Suomen oikeusapupiirin kuntajaot olivat lukumäärällisesti verrattain pieniä. Esimerkiksi Keski-Savon oikeusaputoimiston edunvalvonta-alueeseen kuului ainoastaan viisi ja Kainuun kahdeksan kuntaa. Eniten kuntia sisältyi Pohjois-Savon oikeusaputoimiston edunvalvonta-alueeseen, joka muodostui 18 kunnasta. Etelä-Savon oikeusaputoimiston edunvalvonta-alueeseen kuului 11 kuntaa ja Pohjois-Karjalan edunvalvonta-alueeseen 13 kuntaa. (Oikeusministeriön asetus 534/2013, 4 §.)

Helsingin oikeusapupiirissä Helsingin oikeusaputoimiston edunvalvonta-alueeseen kuului Helsingin kaupunki. Keski-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan oikeusaputoimistojen edunvalvonta-alueisiin kuului kumpaankin kymmenen kuntaa. Itä-Uudenmaan oikeusaputoimiston edunvalvonta-alue muodostui kahdeksasta kaupungista, joihin kuului muun muassa Vantaa. (Oikeusministeriön asetus 534/2013, 4 §.)

Kouvolan oikeusapupiiriin kuuluvaan Kymenlaakson oikeusaputoimiston edunvalvonta-alueeseen sisältyi seitsemän kuntaa. Samaan piiriin kuuluvaan Lappeenrannan

oikeusaputoimiston edunvalvonta-alueeseen kuului yhdeksän ja Päijät-Hämeen oikeusaputoimiston edunvalvonta-alueeseen 11 kuntaa. (Oikeusministeriön asetus 534/2013, 4 §.)

Rovaniemen oikeusapupiirin viidestä oikeusaputoimistosta lukumäärältään pienimpään eli Kemi-Tornion oikeusaputoimiston edunvalvonta-alueeseen sisältyi kuusi kuntaa. Sekä Lapin että Rovaniemen oikeusaputoimistojen edunvalvonta-alueet muodostuivat kahdeksasta kunnasta. Ylivieskan oikeusaputoimiston edunvalvonta-alueeseen kuului 12 kuntaa. Lukumäärällisesti kuntia oli eniten Oulun oikeusaputoimiston edunvalvonta-alueella, joka vastasi muun muassa Oulun, Kempeleen ja Muhoksen edunvalvonnoista. (Oikeusministeriön asetus 534/2013, 4 §.)

Asetuksen voimaantuloa koskevassa 6 §:ssä mainitaan erikseen Kankaanpään ja Turun oikeusaputoimistot, sillä nämä toimistot lakkasivat itsenäisinä toimistoina 1.1.2015 alkaen. Asetuksen mukaan Turun oikeusapupiirissä on asetuksen säännöksistä huolimatta 31.12.2014 saakka Kankaanpään oikeusaputoimisto ja Turun oikeusaputoimisto. Turun oikeusaputoimiston yhdistymistä Varsinais-Suomen oikeusaputoimistoon on käsitelty Ida Nummelinin (2015) opinnäytetyössä *Turun ja Varsinais-Suomen oikeusaputoimiston yleisen edunvalvonnan yhdistymisen vaikutukset ja haasteet*.

Uuden organisaatiorakenteen mukainen oikeusministeriön asetus oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä, oikeusaputoimistojen ja edunvalvontatoimistojen toimipaikoista sekä kunnista, joiden edunvalvontapalveluista oikeusapu- ja edunvalvontapiiri vastaa (608/2016) astui voimaan 1.10.2016. Asetus kumosi oikeusapupiireistä sekä oikeusaputoimistojen toimipaikoista ja edunvalvonta-alueista annetun oikeusministeriön asetuksen (534/2013). Uuden asetuksen mukaiset oikeusapu- ja edunvalvontapiirit Suomessa ovat Lounais-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen, Itä-Suomen, Etelä-Suomen, Kaakkois-Suomen ja Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirit (Oikeusministeriön asetus 608/2016, 1 §). Piirijako säilyi siis lukumäärältään samanaikaisena vanhaan organisaatiorakenteeseen verrattuna, mutta muu rakenne koki selviä muutoksia. Piirijakoa toimistoinen havainnollistetaan taulukossa 2.

Taulukko 2. Jako oikeusapu- ja edunvalvontapiireihin 1.10.2016 alkaen.

Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvonta- piiri	Lounais- Suomen oike- usapu- ja edunvalvonta- piiri	Kaakkois- Suomen oike- usapu- ja edunvalvonta- piiri	Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvonta- piiri	Länsi- ja Sisä- Suomen oike- usapu- ja edunvalvonta- piiri	Pohjois- Suomen oike- usapu- ja edunvalvonta- piiri
Helsingin edun- valvontatoimis- to	Ahvenanmaan edunvalvonta- ja oikeusapu- toimisto	Kanta-Hämeen edunvalvonta- toimisto	Etelä-Savon edunvalvonta- toimisto	Etelä- Pohjanmaan edunvalvonta- toimisto	Kainuun edun- valvontatoimis- to
Helsingin oike- usaputoimisto	Rauman edun- valvontatoimis- to	Kanta-Hämeen oikeusaputoi- misto	Etelä-Savon oikeusaputoi- misto	Etelä- Pohjanmaan oikeusaputoi- misto	Kainuun oike- usaputoimisto
Itä-Uudenmaan edunvalvonta- toimisto	Rauman oike- usaputoimisto	Kymenlaakson edunvalvonta- toimisto	Pohjois- Karjalan edun- valvontatoimis- to	Keski- Pohjanmaan ja Pohjanmaan edunvalvonta- toimisto	Lapin edunval- vontatoimisto
Itä-Uudenmaan oikeusaputoi- misto	Satakunnan edunvalvonta- toimisto	Kymenlaakson oikeusaputoi- misto	Pohjois- Karjalan oike- usaputoimisto	Keski- Pohjanmaan ja Pohjanmaan oikeusaputoi- misto	Lapin oikeus- aputoimisto
Keski- Uudenmaan edunvalvonta- toimisto	Satakunnan oikeusaputoi- misto	Lappeenrannan edunvalvonta- toimisto	Pohjois-Savon edunvalvonta- toimisto	Keski-Suomen edunvalvonta- toimisto	Oulun edunval- vontatoimisto
Keski- Uudenmaan oikeusaputoi- misto	Varsinais- Suomen edun- valvontatoimis- to	Lappeenrannan oikeusaputoi- misto	Pohjois-Savon oikeusaputoi- misto	Keski-Suomen oikeusaputoi- misto	Oulun oikeus- aputoimisto
Länsi- Uudenmaan edunvalvonta- toimisto	Varsinais- Suomen oikeus- aputoimisto	Päijät-Hämeen edunvalvonta- toimisto		Pirkanmaan edunvalvonta- toimisto	Ylivieskan edunvalvonta- toimisto
Länsi- Uudenmaan oikeusaputoi- misto		Päijät-Hämeen oikeusaputoi- misto		Pirkanmaan oikeusaputoi- misto	Ylivieskan oi- keusaputoimisto

Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin kuuluu sekä Helsingin oikeusaputoimisto että edunvalvontatoimisto toimipaikkanaan Helsinki. Lisäksi piiriin kuuluu Itä-Uudenmaan oikeusaputoimisto ja edunvalvontatoimisto kolmella toimipaikalla, Keski-Uudenmaan oikeusaputoimisto ja edunvalvontatoimisto kahdella toimipaikalla sekä Länsi-Uudenmaan oikeusaputoimisto ja edunvalvontatoimisto seitsemällä toimipaikalla. (Oikeusministeriön asetus 608/2016, 2 §.)

Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin kuuluu 1.10.2016 alkaen Ahvenanmaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto toimipaikkanaan Maarianhamina. Ahvenanmaa on muihin oikeusaputoimistoihin ja edunvalvontatoimistoihin verrattuna poikkeus, sillä muilla alueilla oikeusapu ja edunvalvonta on eriytetty omiksi toimistoiksi. Muissa edunvalvontatoimistoissa on myös johtava yleinen edunvalvoja, kun taas Ahvenanmaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoa johtaa johtava julkinen oikeusavustaja. (Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä 477/2016, 1 §, 3 §.) Lisäksi piiriin kuuluu Rauman oikeusaputoimisto ja Rauman edunvalvontatoimisto neljällä toimipaikalla. Myös Satakunnassa oikeusapu- ja edunvalvontatoimistot ovat eriytyneet omiksi toimistoiksi seitsemällä toimipaikalla. Lisäksi piiriin kuuluu Varsinais-Suomen itsenäiset oikeusapu- ja edunvalvontatoimistot viidellä toimipaikalla. (Oikeusministeriön asetus 608/2016, 2 §.)

Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri muodostaa uuden piirijaon mukaisen kolmannen piirin. Piiriin kuuluu neljä oikeusaputoimistoa ja neljä edunvalvontatoimistoa: Kanta-Hämeen oikeusaputoimisto ja edunvalvontatoimisto kahdella toimipaikalla, Kymenlaakson oikeusaputoimisto ja edunvalvontatoimisto kolmella toimipaikalla sekä Lappeenrannan ja Päijät-Hämeen oikeusaputoimistot ja edunvalvontatoimistot kumpikin kahdella toimipaikalla. (Oikeusministeriön asetus 608/2016, 2 §.)

Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri on uuden piirijaon neljäs piiri. Tähän piiriin kuuluu kolme oikeusaputoimistoa ja kolme edunvalvontatoimistoa: Etelä-Savon oikeusaputoimisto ja edunvalvontatoimisto 13 toimipaikalla, Pohjois-Karjalan oikeusaputoimisto ja edunvalvontatoimisto 13 toimipaikalla sekä Pohjois-Savon oikeusaputoimisto ja edunvalvontatoimisto 14 toimipaikalla. (Oikeusministeriön asetus 608/2016, 2 §.)

Viides uuden piirijaon mukainen piiri on Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri. Piiriin kuuluvat Etelä-Pohjanmaan oikeusaputoimisto ja edunvalvontatoimisto 12 toimipaikalla, Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan oikeusaputoimisto ja edunvalvontatoimisto yhdeksällä toimipaikalla sekä Keski-Suomen oikeusaputoimisto ja edunvalvontatoimisto yhdeksällä toimipaikalla. Lisäksi piiriin kuuluu Pirkanmaan oikeusaputoimisto ja edunvalvontatoimisto 12 toimipaikalla. Pirkanmaan edunvalvontatoimistolla on toimipaikat Ikaalisissa sekä Tampereella Hämeenkadulla ja Puutarhakadulla. (Oikeusministeriön asetus 608/2016, 2 §.)

Viimeisen uuden piirijaon mukaisen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin muodostaa Pohjois-Suomi. Tähän piiriin kuuluu Kainuun oikeusaputoimisto ja edunvalvontatoimisto seitsemällä toimipaikalla, Lapin oikeusaputoimisto ja edunvalvontatoimisto 14 toimipaikalla sekä Oulun oikeusaputoimisto ja edunvalvontatoimisto 9 toimipaikalla. Lisäksi piiriin kuuluu Ylivieskan oikeusaputoimisto ja edunvalvontatoimisto kahdeksalla toimipaikalla. (Oikeusministeriön asetus 608/2016, 2 §.)

Kunnat jaetaan edunvalvontapalveluiden järjestämistä varten asetuksen (608/2016) 4 §:ssä oikeusapu- ja edunvalvontapiirien vastattavaksi. Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin kuuluu 61 kuntaa, Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin 85 kuntaa sekä Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin 46 kuntaa. Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin kuuluu 29 kuntaa, Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin 33 kuntaa sekä Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin 59 kuntaa.

Uudessa asetuksessa kunnat on jaettu oikeusapu- ja edunvalvontapiirien kesken, eikä oikeusaputoimistoittain kuten vanhassa rakenteessa. Tarkemmat kuntajaot määritellään piirien työjärjestyksissä. Pirkanmaan edunvalvontatoimiston tehtävänä on huolehtia sellaisten päämiesten asioista, joiden kotikunta on kotikuntalain (201/1994) mukaisesti seuraavien kuntien alueella: Akaa, Hämeenkyrö, Ikaalinen, Juupajoki, Kangasala, Kihniö, Nokia, Orivesi, Parkano, Pirkkala, Punkalaidun, Pälkäne, Sastamala, Tampere, Urjala, Valkeakoski, Vesilahti ja Ylöjärvi. (Hyytiäinen 2016, liite 1.)

5.2.1 Hallintotehtävät

Uuden lain myötä piirien hallinnolliset tehtävät hoidetaan jokaisen piirin hallinnollisessa yksikössä. Hallinnollisessa yksikössä työskentelee piirin johtajan kanssa kaksi hallintosihteeriä. Lisäksi kolmeen piiriin on määrätty talous- ja henkilöstösihteeri. (Oikeusministeriö 2015, 2.) Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri on yksi näistä kolmesta piiristä, jossa työskentelee kahden hallintosihteerin ohella yksi talous- ja henkilöstösihteeri. Lisäksi piirin työjärjestyksessä on määritelty piirissä oleviksi viroiksi johtaja, hallintosihteeri, talous- ja henkilöstösihteeri, johtava julkinen oikeusavustaja, johtava yleinen edunvalvoja, julkinen oikeusavustaja, yleinen edunvalvoja, oikeusapusihteeri ja edunvalvontasihteeri. (Hyytiäinen 2016, 2.)

Aikaisemmassa organisaatorakenteessa hallinnolliset tehtävät suoritettiin toimiston sisäisesti. Uudessa organisaatorakenteessa hallinnolliset tehtävät on siirretty piiriin, jolloin toimistoissa päästään keskittymään substanssitehtävien hoitamiseen. Piirissä hoidettavia asioita ovat muun muassa taloushallinto, rekrytointi ja hankinnat. (Oikeusministeriö 2015, 2.) Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin työjärjestyksessä (Hyytiäinen 2016, 5) hallintosihteerien ja talous- ja henkilöstösihteerin tehtäviksi on määritelty viraston henkilöstö-, talous-, palkka- ja yleishallinto. Piirin johtaja hoitaa ostopalvelujen hankintoihin, sopimuksiin ja valvontaan liittyvät päätökset (Oikeusministeriö 2015, 2).

5.2.2 Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja

Uuden lain (477/2016) 2 §:n mukaisesti jokaista piiriä johtaa piirin johtaja. Uusien kelpoisuusvaatimusten perusteella myös esimerkiksi johtavat yleiset edunvalvojat ovat voineet hakea virkaa, sillä oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin johtajan kelpoisuusvaatimuksena on oikeustieteen maisterin ohella muu soveltuva ylempi korkeakoulututkinto. Johtavan yleisen edunvalvojan kelpoisuusvaatimuksena on soveltuva ylempi korkeakoulututkinto. (Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä 477/2016, 2 §, 15 §.) Uusiin oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin johtajan virkoihin onkin johtavien julkisten oikeusavustajien ohella nimitetty myös johtavia yleisiä edunvalvojia. On kuitenkin huomattava, että nykyään usean yleisen edunvalvojan ja joh-

tavan yleisen edunvalvojan koulutustaustana on kelpoisuusvaatimuksista huolimatta oikeustieteen maisterin tutkinto.

Piirin johtajan tehtävistä säädetään valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain (477/2016) 12 §:ssä. Piirien johtajat keskittyvät lähtökohtaisesti johtamis-, kehittämis- ja hallintotehtäviin, eivätkä enää toimi samalla toimistojen johtavina julkisina oikeusavustajina tai johtavina yleisinä edunvalvojina (HE 26/2016 vp, 10–11). Lisäksi piirin johtajan tehtävänä on muun muassa vastata oikeusapu- ja edunvalvontapalveluiden tasapuolisesta tarjonnasta ja resurssien tarkoituksenmukaisesta jakautumisesta. Piirin johtaja myös johtaa ja kehittää viraston toimintaa sekä oikeusapu- ja edunvalvontapalveluja. Piirin johtaja on hallintosihteerien, johtavien julkisten oikeusavustajien ja johtavien yleisten edunvalvojien hallinnollinen esimies. (Hyytiäinen 2016, 3.)

5.2.3 Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri ja Pirkanmaan edunvalvontatoimisto

Ennen 1.10.2016 tapahtunutta laki- ja organisaatiomuutosta yleinen edunvalvonta Pirkanmaalla kuului piirijaon mukaisesti osaksi Turun oikeusapupiirissä sijaitsevaa Pirkanmaan oikeusaputoimistoa. Yleisen edunvalvonnan toimipaikkoina toimivat Ikaalinen ja Tampere. Pirkanmaan oikeusaputoimistosta erillään toimi Tampereen oikeusaputoimisto, jonka alaisuudessa toimi niin ikään oma yleisen edunvalvonnan yksikkönsä Tampereen Puutarhakadulla. Organisaatiomuutoksen myötä Pirkanmaan ja Tampereen oikeusaputoimistojen edunvalvontayksiköt yhdistyivät muodostaen uuden Pirkanmaan edunvalvontatoimiston. Uusi toimisto kuuluu osaksi Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiriä. Muut Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin kuuluvat toimistot ilmenevät taulukosta 2.

Aikaisemmissa yhdistymisissä, esimerkiksi toimistojen yhdistyessä Pirkanmaan oikeusaputoimistoon, pienempi toimisto on liittynyt suurempaan toimistoon. Nyt kuitenkin kaksi lähes saman suuruista toimistoa yhdistyi muodostaen laajemman toimistokokonaisuuden. Toimistojen yhdistyessä Pirkanmaan oikeusaputoimiston yleisestä edunvalvonnasta siirtyi uuden edunvalvontatoimiston alaisuuteen noin 1 450 pää-

miestä ja Tampereelta noin 1 150. Tällä hetkellä yhdistyneellä Pirkanmaan edunvalvontatoimistolla on hieman yli 2 600 päämiestä. Päämiesmäärät jakautuvat edunvalvojien kesken melko tasaisesti ja edunvalvojilla on päämiehiä keskimäärin noin 200. Keskiarvoa nostaa hieman 9. yleisen edunvalvojan verrattain suuri päämiesmäärä. Yleisten edunvalvojien päämiesmääriin ei tullut huomattavia muutoksia toimistojen yhdistymisen myötä. (Edvard-raportointi 2016.) Toimistojen yhdistymisen yhteydessä tehtyjä päämiessiirtoja käsitellään luvussa 5.2.4.

Yhdistyneessä Pirkanmaan edunvalvontatoimistossa on yhteensä 11 yleisen edunvalvojan virkaa. Viroista neljä siirtyi Tampereen oikeusaputoimistosta ja seitsemän Pirkanmaan oikeusaputoimistosta. Yleisten edunvalvojien järjestysnumeroihin tehtiin toimistojen yhdistymisen yhteydessä muutoksia, joita käsitellään luvussa 5.2.4. Lisäksi uuden toimiston kaikilla toimipaikoilla on yksi yhteinen johtava yleinen edunvalvoja. Uusissa edunvalvontatoimistoissa on jokaisessa johtava yleinen edunvalvoja, joka toimii edunvalvontatoimiston henkilöstön esimiehenä (Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä 477/2016, 3 §; Hyytiäinen 2016, 8). Aikaisemman organisaatorakenteen aikana johtava yleinen edunvalvoja osoitettiin ainoastaan toimistoihin, joiden henkilöstöön kuului yli 10 henkilöä (HE 26/2016, 4). Pirkanmaan edunvalvontatoimistossa työskentelee yhteensä 26 edunvalvontasihteeriä, joista 14 siirtyi Pirkanmaan oikeusaputoimistosta ja 12 Tampereen oikeusaputoimistosta. Osa sihteerien viroista on keskitetty etuuksien ja puhelinvaihteen hoitamiseen.

5.2.4 Edunvalvojien järjestysnumeromuutokset ja päämiessiirrot Pirkanmaan edunvalvontatoimistossa

Ennen lakimuutosta ja toimistojen yhdistymistä Pirkanmaan oikeusaputoimistolla oli johtava yleinen edunvalvoja ja 1.–6. yleinen edunvalvoja. Tampereen oikeusaputoimistolla oli oma johtava yleinen edunvalvoja ja 1.–4. yleinen edunvalvoja. Toimistojen yhdistyessä yleisten edunvalvojien järjestysnumeroita oli muokattava päällekkäisyyksien vuoksi.

Entisen Pirkanmaan oikeusaputoimiston yleisten edunvalvojien järjestysnumerot säilyivät ennallaan. Koska yhdistyneellä toimistolla on vain yksi johtava yleinen edun-

valvoja entisestä Tampereen oikeusaputoimistosta, korvattiin Pirkanmaan oikeusaputoimiston johtavan yleisen edunvalvojan virka 7. yleisen edunvalvojan viralla. Pirkanmaan oikeusaputoimiston yleisten edunvalvojien järjestysnumeroita koskeva ainoa muutos oli siis uuden 7. järjestysnumeron perustaminen.

Entisen Tampereen oikeusaputoimiston yleisten edunvalvojien järjestysnumerot sen sijaan muuttuivat täysin. Entinen 1. yleisen edunvalvojan virka muutettiin 8. yleisen edunvalvojan viraksi ja 2. yleisen edunvalvojan virka 9. yleisen edunvalvojan viraksi. Samaan tapaan myös 3. yleisen edunvalvojan virka muuttui 10. yleisen edunvalvojan viraksi ja 4. yleisen edunvalvojan virka 11. yleisen edunvalvojan viraksi. Muutosten jälkeen yhdistyneessä Pirkanmaan edunvalvontatoimistossa on johtavan yleisen edunvalvojan lisäksi 1.–11. yleinen edunvalvoja.

Johtava yleinen edunvalvoja voi työnjohdollisella määräyksellään muuttaa edunvalvojan virkaa koskevan määräyksen edunvalvontatoimiston sisällä edunvalvojalta toiselle (Oikeusministeriö 2015). Toimistojen yhdistyessä Pirkanmaan edunvalvontatoimistossa suoritettiin päämiessirtoja yleisten edunvalvojien kesken. Suurimmat siirrot tehtiin entisen Tampereen oikeusaputoimiston johtavalta yleiseltä edunvalvojalta 4. yleiselle edunvalvojalle, jolle siirrettiin 87 päämiestä. Myös 5. yleiselle edunvalvojalle siirrettiin 47 ja 10. yleiselle edunvalvojalle 21 entisen johtavan yleisen edunvalvojan päämiestä. Pirkanmaan edunvalvontatoimiston uudelle johtavalle yleiselle edunvalvojalle siirrettiin 49 päämiestä 5. yleiseltä edunvalvojalta. Vanhoja päämiehiä piirin johtajaksi siirtyneeltä Tampereen oikeusaputoimiston johtavalta yleiseltä edunvalvojalta siirtyi uudelle toimiston johtavalle yleiselle edunvalvojalle yhteensä 49. (Lista päämiesten siirtymisestä 2016.)

Suurempien siirtojen lisäksi tehtiin lukuisia yhden päämiehen siirtoja edunvalvojien kesken. Esimerkiksi 8. yleiseltä edunvalvojalta siirrettiin 26 päämiestä 11. yleiselle edunvalvojalle, minkä lisäksi yksittäisiä päämiehiä siirrettiin johtavalle yleiselle edunvalvojalle, 2. yleiselle edunvalvojalle, 5. yleiselle edunvalvojalle sekä Lempäälän kunnan yleiselle edunvalvojalle. (Lista päämiesten siirtymisestä 2016.)

5.3 Edunvalvojan määräämismenettely

Lakiuudistuksen aiheuttama merkittävin muutos yleisen edunvalvonnan sisäisessä toiminnassa koskee edunvalvojan määräämismenettelyä, josta säädetään valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain (477/2016) 16 §:ssä. Aikaisemman menettelyn mukaisesti edunvalvontatehtävä määrättiin joko holhousviranomaisen tai tuomioistuimen päätöksellä erikseen nimetylle yleiselle edunvalvojalle, esimerkiksi Pirkanmaan oikeusaputoimiston 2. yleiselle edunvalvojalle.

Ennen edunvalvontapäätöksen antamista maistraatin ylitarkastaja lähetti kyseenomaiseen oikeusaputoimistoon suostumuspyynnön edunvalvojan tehtävään. Aikaisemman käytännön mukaan suostumuspyyntö saatettiin lähettää myös suoraan yleisen edunvalvojan toimipaikkaan. Suostumuspyynnössä esiteltiin tulevan päämiehen tiedot sekä eriteltiin tulevan yleisen edunvalvojan toimisto ja tehtävät. (Selkee henkilökohtainen tiedonanto 17.11.2016.)

Suostumuspyynnön keskeinen tehtävä oli selvittää yleisen edunvalvojan esteellisyys edunvalvontatehtävän hoitamiseen. Mikäli oikeusaputoimistossa ei havaittu esteellisyyttä, ilmoitti edunvalvoja maistraatille suostuvansa tehtävään. Yleisen edunvalvojan suostuttua tehtävään alkoi päämiehen edunvalvonta holhousviranomaisen tai tuomioistuimen päätöspäivästä lukien.

Uuden lain 16.5 §:n mukaan edunvalvojan suostumuspyyntömenettelyä ei noudateta enää 1.10.2016 jälkeen. Koska esteellisyytilanteet edunvalvontatoimistoissa ovat uuden organisaatorakenteen ansiosta harvinaisia, pidetään kuulemista hallituksen esityksen perusteluissa turhana. Mahdollisiin yksittäisiin esteellisyytilanteisiin voidaan reagoida siinä vaiheessa, kun edunvalvontamääräys saapuu edunvalvontatoimistoon. (HE 26/2016 vp, 22.)

Uuden lain myötä otettiin käyttöön uusi siirtymäajan voimassa oleva käytäntö edunvalvojan määräämismenettelyyn. Kyseinen käytäntö on voimassa siihen asti, kunnes maistraatin asianhallintajärjestelmä, holhousasioiden rekisteri ja Väestötietojärjestelmä saadaan rakennettua uuden menettelyn mukaisiksi. Uuden käytännön mukaisesti holhousviranomainen tai tuomioistuin määrää yleiseksi edunvalvojaksi sen pii-

rin yleisen edunvalvojan, joka oikeusministeriön asetuksen mukaisesti vastaa kunnan edunvalvontapalveluiden järjestämisestä. Aikaisemmasta menettelystä poiketen edunvalvontatoimistoa tai edunvalvojan järjestysnumeroa ei yksilöidä päätöksessä. Sen sijaan tietylle piirille annetaan päätös edunvalvojan tehtävää varten käyttämällä muotoa: *X:n edunvalvojaksi määrätään Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin yleinen edunvalvoja*. (Oikeusministeriö 2015.) Edunvalvojan yksilöinti näkyy vasta holhousrekisteriotteessa (HE 26/2016 vp, 22). Päätöksen antaja toimittaa edunvalvontapäätöksen siihen edunvalvontatoimistoon, jolle tehtävän hoitaminen on piirin työjärjestyksessä osoitettu. Johtava yleinen edunvalvoja jakaa tehtävät toimiston sisäisesti yleisille edunvalvojille ja ilmoittaa edunvalvojan järjestysnumeron holhousviranomaiselle. (Oikeusministeriö 2015.)

Holhousviranomainen pyytää ennen päätöksen tekemistä edunvalvontatoimistoa antamaan ehdollisen määräyksen tehtävään määrättävästä edunvalvojasta järjestysnumeroineen. Maistraatin lähettämässä pyynnössä eritellään tulevan päämiehen tiedot ja edunvalvojan tehtävän sisältö. Saatuaan maistraatin pyynnön ehdollisesta määräyksestä edunvalvontatoimiston johtava yleinen edunvalvoja antaa maistraatille ehdollisen määräyksen, jossa eritellään, mitä virkaa edunvalvontapäätös tulisi koskemaan. Edunvalvojan ja edunvalvontatoimiston esteellisyys tulee tarkistaa ennen ehdollisen määräyksen antamista. Esteellisyyttä oikeusaputoimistosta ei sen sijaan tarvitse tarkastaa. (Oikeusministeriö 2015.)

Ehdollisessa määräyksessä todetaan, että määräys tulee voimaan vasta, jos holhousviranomainen tai tuomioistuin määrää ehdollisessa määräyksessä yksilöidylle henkilölle edunvalvojan. Keskeistä uudessa ehdollisessa määräyksessä on konditionaalin käyttö. Koska määräys on ehdollinen, viitataan määräyksessä konditionaalia käyttäen tilanteeseen, jossa päämiehelle määrättäisiin edunvalvoja. Saatuaan tuomioistuimen tai holhousviranomaisen antaman päätöksen edunvalvontatoimiston ei tarvitse enää tehdä maistraatille ilmoitusta päämiehelle määrättävän edunvalvojan järjestysnumerosta, koska edunvalvojan järjestysnumero on määritetty jo ehdollisessa määräyksessä. (Oikeusministeriö 2015.)

5.3.1 Edunvalvojan esteellisyys

Ennen laki- ja organisaatiomuutosta yleinen edunvalvonta toimi oikeusaputoimiston yhteydessä johtavan julkisen oikeusavustajan alaisuudessa. Koska kyseessä oli sama toimisto, saattoi yleinen edunvalvoja olla esteellinen vastaanottamaan tehtävää oikeusaputoimiston suorittaman oikeusaputehtävän vuoksi. Nykyisessä organisaatiorakenteessa oikeusapu- ja edunvalvontatoimistot toimivat rinnakkain erillisinä toimistoina, minkä ansiosta vastapuolen asiakkuus oikeusavussa ei enää aiheuta esteellisyyttä edunvalvonnassa (LaVM 5/2016 vp, 6). Esteellisyyttä onkin saatu huomattavasti vähennettyä, mikä on huomioitu uudessa lainsäädännössä. Edunvalvojalta ei esimerkiksi nykyisen käytännön mukaisesti edellytetä suostumusta edunvalvontatehtävään juurikin esteellisyystilanteiden vähentymisen vuoksi (Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä 477/2016, 16 §; HE 26/2016 vp, 22).

Nykyisessä organisaatiorakenteessa jokaisessa oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä toimii valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain (477/2016) 2 §:ssä tarkoitettu johtaja. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja keskittyy muun muassa hallintotehtävien hoitamiseen, eikä enää itse hoida toimeksiantoja tai toimi jonkin piirin oikeusaputoimiston johtavana julkisena oikeusavustajana. Uuden organisaatiorakenteen mukaisten virkajärjestelyjen ansiosta oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtaja ei teekään piirin oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoja toisiinsa nähden esteellisiksi. (HE 26/2016 vp, 11.)

Nykyinen organisaatiorakenne ei kuitenkaan vielä ole täysin aukoton. Esteellisyytilanteita voi edelleen esiintyä, mikäli oikeusapu- ja edunvalvontatoimistot sijaitsevat samoissa tiloissa tai toimistoilla on yhteistä henkilökuntaa (LaVM 5/2016 vp, 6). Tämä on tilanne usean toimiston kohdalla, sillä organisaatiomuutokseen liittyviä lopullisia toimitilaratkaisuja ei ole vielä tehty. Mikäli samoissa tiloissa toimiva oikeusaputoimisto havaitsee edunvalvontamääräyksen aiheuttavan esteellisyytilanteen oikeusaputoimistossa, on tilannetta harkittava tapauskohtaisesti. Ensisijaisesti pyritään selvittämään, onko oikeusavustajan mahdollista luopua tehtävästä vai tuleeko edunvalvojaa vaihtaa. (Oikeusministeriö 2015.)

5.3.2 Edunvalvonnan siirtyminen piirin sisällä

Mikäli edunvalvonta siirtyi aikaisemmassa organisaatorakenteessa oikeusaputoimistolta toiselle, tuli siirtävän edunvalvojan laatia holhoustoimilain (442/1999) 52 §:n mukainen päätöstili ja vastaanottavan edunvalvojan 48 §:n mukainen omaisuusluettelo. Nykyisessä lainsäädännössä käytäntöä on kuitenkin yksinkertaistettu uuden organisaatorakenteen ansiosta. Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain (477/2016) 16.6 §:n mukaisesti holhoustoimesta annetun lain säännöksiä omaisuusluettelon ja päätöstilin antamisesta ei sovelleta, mikäli edunvalvojan tehtävä siirtyy oikeusapu- ja edunvalvontapiirin sisällä palvelun tuottajan yleiseltä edunvalvojalta toiselle. Omaisuusluettelo ja päätöstiliä ei tarvitse laatia myöskään edunvalvonnan siirtyessä piirin sisäisesti edunvalvontatoimiston yleiseltä edunvalvojalta toisen edunvalvontatoimiston yleiselle edunvalvojalle.

Edunvalvonta voidaan siirtää toiseen edunvalvontatoimistoon esimerkiksi tilanteessa, jossa päämiehen kotikunta muuttuu, eikä muutos vahingoita päämiehen etua. Ratkaisun siirrosta tekee lähettävän toimiston johtava yleinen edunvalvoja. Mikäli edunvalvonta siirtyy toisen piirin yleiselle edunvalvojalle, vaatii edunvalvojan vaihtaminen tuomioistuimen tai holhousviranomaisen päätöstä. (Oikeusministeriö 2015.) Piirien välisissä siirroissa noudatetaan omaisuusluettelon ja päätöstilin antamista koskevia holhoustoimilain säännöksiä.

6 LOPUKSI

Oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto-organisaatio on jatkuvan muutoksen alla. Viimeisin muutos on koettu 1.10.2016, jolloin koko organisaation rakenne muuttui ja edunvalvonta eriytyi oikeusavusta. Tällä hetkellä organisaation tilanne on vakaa, mutta organisaation kehitystyötä jatketaan edelleen, sillä tavoitteena on siirtyä yhteen oikeusapuvirastoon.

Keskeisin valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain (477/2016) myötä voimaan tullut muutos koski juuri edunvalvonnan organisaatorakennetta. Lakimuutoksen myötä edunvalvonta eriytyi oikeusavusta omaksi toimistokseen. Uudessa organisaatorakenteessa edunvalvonta ja oikeusapu toimivat rinnakkaisina toimistoina kuuteen oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin jaettuna. Myös edunvalvojan määräämis- menettely koki suuria muutoksia.

Lakimuutoksen seurauksena toteutettu organisaatiomuutos oli huomattava erityisesti edunvalvonnan ja oikeusavun henkilöstön näkökulmasta. Pääperiaatteena yhdistymisissä ja muutoksissa oli kuitenkin päämiehen edun turvaaminen. Yhdistymisen tapahtuessa päämiehiä informoitiinkin tehokkaasti edunvalvojamuutoksista ja toimistojen yhdistymisistä. Mahdollisena jatkotutkimusaiheena olisi mielenkiintoista selvittää organisaatiomuutosten vaikutuksia henkilöstön ja päämiesten näkökulmasta. Päämiesten näkökulmasta tulisi esimerkiksi selvitettäväksi, onko toiminta pysynyt lukuisten muutosten jälkeenkin lain edellyttämällä tasolla.

Koska tässä opinnäytetyössä käsiteltiin lakimuutoksen vaikutuksia ainoastaan edunvalvonnan näkökulmasta, voisi tutkimusta jatkaa selvittämällä lakimuutoksen vaikutuksia oikeusaputoimiston puolella. Oikeusaputoimistoissa hoidettavat tehtävät ja niihin liittyvät säännökset pysyivät uudessa laissa hyvin pitkälti entisellään. Näin tapahtui myös yleisessä edunvalvonnassa, mutta silti oli mahdollista löytää muutamia selkeitä eroavaisuuksia laki- ja organisaatiomuutosta edeltävään aikaan. Onko oikeusavun puolella tapahtunut vastaavia menettelyllisiä muutoksia? Myös siirtyminen yhden oikeusapuviraston rakenteeseen tarjoaisi varmasti uusia tutkimusmahdollisuuksia.

Tämän opinnäytetyön valmistumishetkellä uusi organisaatorakenne ja laki on ollut voimassa noin kolme kuukautta. Toimistojen sisäisten toiminta- ja työtapojen yhtenäistämässä tulee olemaan vielä runsaasti työtä ja haasteita. Näistä haasteista huolimatta työtehtävät pystytään uuden lain ansiosta toteuttamaan entistä tehokkaammin, sillä uudessa organisaatorakenteessa hallinto on siirretty pois edunvalvontatoimistoista piirin johtajan ja hallintosihteerien hoidettavaksi. Toiminta on myös sujuvampaa esteellisyystilanteiden vähennyttyä. Toimintaa sujuvoittaa myös tilivelvollisuuden poistuminen edunvalvonnan siirtyessä piirin sisällä.

Vaikka tutkimuksessa havaittiin useita muuttuneita seikkoja, itse päämiehen asioiden hoito ja asema ei ole muuttunut. Lakimuutoksen jälkeenkin edunvalvonnassa keskeistä on päämiehen edun ja hyvinvoinnin turvaaminen. Tästä syystä kumoutuneiden lakien sisältöihin ei tullutkaan runsaasti muutoksia, vaan esimerkiksi oikeusavun osalta useimmat säännökset siirtyivät lähes samanlaisina uuteen lakiin. Edunvalvonnan ja oikeusavun toimintaa ohjataan edelleen holhoustoimilailla (442/1999) ja oikeusapulailla (257/2002).

Edunvalvonnan tarpeessa olevan vanhusväestön määrä kasvaa jatkuvasti suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle. Nykyisen taloudellisen tilanteen vuoksi edunvalvontaa tarvitsevat aikaisempaa enemmän myös nuoret, jotka eivät kykene itse hoitamaan taloudellisia asioitaan. Edunvalvonnan päämiesmäärän jatkaessa kasvuaan onkin keskityttävä laadukkaiden palvelujen tasapuoliseen tarjoamiseen entistä kustannus- ja toimintatehokkaammin. Tulevaisuus näyttää, pystytäänkö kasvavaan kysyntään vastaamaan uusien laki- ja organisaatiomuutosten avulla.

LÄHTEET

Asetus valtion oikeusaputoimistoista. 2002. A 23.5.2002/390.

Edvard-raportointi. 2016. Yleisen edunvalvonnan asiakastietojärjestelmä. Pääsy Pirkanmaan edunvalvontatoimiston henkilökunnan tunnuksilla. Viitattu 28.11.2016.

Hallintolainkäyttölaki. 1996. L 26.7.1996/586 muutoksineen.

Hallintolaki. 2003. L 6.6.2003/434 muutoksineen.

HE 203/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi holhoustoimesta annetun lain ja holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain 5 §:n muuttamisesta.

HE 26/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä.

Heino, S., Korkeamäki, T. & Sirén, E. 2016. Täysi-ikäisten edunvalvonta. Helsinki: FINE vakuutus- ja rahoitusneuvonta. Viitattu 22.11.2016. <http://www.fine.fi>

Hirsjärvi S., Remes P. & Sajavaara P. 2009. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.

Husa, J., Mutanen, A. & Pohjalainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki: Talentum.

Hyytiäinen, T. 2016. Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin työjärjestys. Jyväskylä: Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri. Viitattu 3.12.2016. <http://oikeus.fi>

Kangas, U. 2013. Perhe- ja jäämistöoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum. Viitattu 24.11.2016. <http://verkkokirjahylly.talentum.fi/lillukka.samk.fi/teos/EAFBEXCTCE#>

Kotikuntalaki. 1994. L 11.3.1994/201 muutoksineen.

Laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä. 2008. L 29.8.2008/575.

Laki holhoustoimesta. 1999. L 1.4.1999/442 muutoksineen.

Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä. 2016. L 17.6.2016/477.

Laki valtion oikeusaputoimistoista. 2002. L 5.4.2002/257 muutoksineen.

LaVM 5/2016. Valiokunnan mietintö LaVM52016 vp – HE 26/2016 vp.

Lista päämiesten siirtymisestä vanhoista Tampereen ja Pirkanmaan oikeusaputoimistosta uudelle Pirkanmaan edunvalvontatoimistolle. 2016. Sähköposti 4.10.2016. Pirkanmaan edunvalvontatoimiston henkilöstön sähköposti. Pääsy vain Pirkanmaan edunvalvontatoimiston henkilökunnan tunnuksilla. Viitattu 30.11.2016.

Nummelin, I. 2015. Turun ja Varsinais-Suomen oikeusaputoimiston yleisen edunvalvonnan yhdistymisen vaikutukset ja haasteet. AMK-opinnäytetyö. Turun ammattikorkeakoulu. Viitattu 3.12.2016. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2015121721228>

Oikeusapulaki. 2002. L 5.4.2002/257 muutoksineen.

Oikeusministeriö. 2013. Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2014–2017. Helsinki: Oikeusministeriö. Viitattu 2.12.2016. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-268-2>

Oikeusministeriö. 2015. Menettelyohje oikeusapu- ja edunvalvontapiireille edunvalvojan määräämistä koskeissa asioissa. OM 7/33/2015. Helsinki: Oikeusministeriö. Pirkanmaan edunvalvontatoimiston henkilöstön intranet. Pääsy vain Pirkanmaan edunvalvontatoimiston henkilökunnan tunnuksilla. Viitattu 8.11.2016.

Oikeusministeriö. 2016a. Edunvalvonnan käsikirja: yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmän suositukset. Selvityksiä ja ohjeita 32/2016. Helsinki: Oikeusministeriö. Viitattu 22.11.2016. <http://oikeusministerio.fi>

Oikeusministeriö. 2016b. Oikeusministeriön kirjanpitoyksikön (KPY 150) tilinpäätös vuodelta 2015. Helsinki: Oikeusministeriö. Viitattu 2.12.2016. <http://oikeusministerio.fi>

Oikeusministeriön asetus oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä, oikeusaputoimistojen ja edunvalvontatoimistojen toimipaikoista sekä kunnista, joiden edunvalvontapalveluista oikeusapu- ja edunvalvontapiiri vastaa. 2016. A 4.7.2016/608.

Oikeusministeriön asetus oikeusapupiireistä sekä oikeusaputoimistojen toimipaikoista ja edunvalvonta-alueista. 2013. A 2.7.2013/534.

Polvinen, H. 2014. Johtava julkinen oikeusavustaja, Pirkanmaan oikeusaputoimisto. Pirkanmaan oikeusaputoimiston arkistonmuodostussuunnitelma. 8.6.2010. Päivitetty 29.9.2014. Oikeusavun ja kuluttajariitalautakunnan arkistotyöryhmä OM 4/33/2008. Pirkanmaan oikeusaputoimiston henkilöstön intranet. Pääsy vain Pirkanmaan oikeusaputoimiston henkilökunnan tunnuksilla. Viitattu 9.11.2016.

Rikoslaki. 1889. L 19.12.1889/39 muutoksineen.

Roiko-Jokela, H. 2006. Suvun vallasta edunvalvontaan: suomalaisen holhousjärjestelmän kehitys keskiajalta 2000-luvulle. Jyväskylä: Kopijyvä Oy.

Roini-Penttilä, E. 2016. Yleinen edunvalvoja, Pirkanmaan edunvalvontatoimisto. Tampere. Sähköpostihaastattelu 17.11.2016. Haastattelijana Sanna Sillanmäki. Muihin tiinpanot haastattelijan hallussa.

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. 2006. Tapaustutkimus. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus>. Viitattu 30.9.2016.

Selkee, P. 2016. Edunvalvontasihteeri, Pirkanmaan edunvalvontatoimisto. Ikaalinen. Henkilökohtainen haastattelu 17.11.2016. Haastattelijana Sanna Sillanmäki. Muistiinpanot haastattelijan hallussa.

Tornberg, J. & Kuuliala, M. 2015. Suomen edunvalvontaoikeus. Helsinki: Talentum. Viitattu 21.11.2016.
<http://verkkokirjahylly.talentum.fi/lillukka.samk.fi/teos/EABBXXBUAGDF>

Väestöennuste 2015–2065. 2015. Helsinki: Tilastokeskus. Viitattu 5.12.2016.
http://www.stat.fi/til/vaenn/2015/vaenn_2015_2015-10-30_tie_001_fi.html

Välimäki, P. 2013. Edunvalvontaoikeus. Helsinki: Sanoma Pro. Viitattu 23.11.2016.
<http://verkkokirjahylly.talentum.fi/lillukka.samk.fi/teos/IADBBXJTFF#>